

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

HØRINGSNOTAT

Forslag til endringer i lov om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere, embetsmenn og statsansatte (karanteneloven)

Innhold

1 Innledning.....	4
1.1 Forslag som sendes på høring.....	4
1.2 Oversikt over karanteneloven.....	7
1.3 Karantenenemndas praksis og Karantenenemndas årsmeldinger	9
1.4 Karantenelovutvalget. Oppnevning, sammensetning og mandat.....	10
2 Formålsbestemmelse	11
2.1 Gjeldende rett	11
2.2 Karantenelovutvalgets mandat.....	11
2.3 Karantenelovutvalgets forslag	11
2.4 Departementets vurderinger og forslag	11
3 Informasjonsplikt	13
3.1 Gjeldende rett	13
3.1.1 Innledning.....	13
3.1.2 Hvilke overganger politikerer skal informere Karantenenemnda om	13
3.1.3 Hvilken informasjon som skal gis.....	14
3.1.4 Når informasjonen om overgangen skal gis	15
3.2 Karantenelovutvalgets mandat.....	15
3.3 Karantenelovutvalgets forslag	15
3.3.1 Informasjonsplikt ved endringer i oppgaver og ansvar mv. i samme stilling, verv eller næringsvirksomhet	15
3.3.2 Informasjonsplikt i 18 måneder etter fratreden som politiker	16
3.3.3 Informasjonsplikt etter at Karantenenemnda har fattet vedtak om karantene og saksforbud.....	17
3.3.4 Krav til at politikerer utviser aktsomhet og gir fullstendige opplysninger	17
3.3.5 Forskriftshjemmel	17
3.4 Departementets vurderinger og forslag	18
4 Saksforbud	19
4.1 Gjeldende rett	19
4.2 Karantenelovutvalgets mandat.....	20
4.3 Karantenelovutvalgets forslag	20
4.3.1 Definisjonen av saksforbud.....	20
4.3.2 Varigheten av saksforbud	21
4.4 Departementets vurderinger og forslag	21
5 Reglene om godtgjørelse	22

5.1 Gjeldende rett	22
5.1.1 Karanteneloven	22
5.1.2 Utbetaling av godtgjørelse i karantenetiden	23
5.2 Karantenelovutvalgets mandat	23
5.3 Karantenelovutvalgets forslag	23
5.3.1 Godtgjørelse ved overgang til egen næringsvirksomhet	23
5.3.2 Godtgjørelse ved overgang til bistilling	25
5.3.3 Godtgjørelse for ilagt saksforbud	25
5.4 Departementets vurderinger og forslag	25
5.4.1 Karantenelovutvalgets forslag.....	25
5.4.2 Nivået på godtgjørelsen.....	27
6 Reaksjoner ved brudd på karanteneloven eller vedtak fattet etter loven	28
6.1 Gjeldende rett	28
6.1.1 Innledning.....	28
6.1.2 Pålegg og tvangsmulkt	28
6.1.3 Administrativ inndragning	29
6.1.4 Overtredelsesgebyr	30
6.2 Karantenelovutvalgets mandat.....	31
6.3 Karantenelovutvalgets forslag	31
6.3.1 Opphør og tilbakekreving av godtgjørelse	31
6.3.2 Overtredelsesgebyr	32
6.4 Departementets vurderinger og forslag	34
6.4.1 Karantenelovutvalgets forslag.....	34
6.4.2 Spørsmål om foreldelse.....	37
7 Språklig harmonisering med statsansatteloven.....	39
8 Økonomiske og administrative konsekvenser	39
9 Forslag til lov om endringer i lov om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere, embetsmenn og statsansatte (karanteneloven)	42

1 Innledning

1.1 Forslag som sendes på høring

Mobilitet mellom politikk, offentlig forvaltning og næringsliv er positivt og ønskelig, blant annet av hensyn til å kunne rekruttere kompetanse og åpne for at personer kan ta på seg politiske stillinger og verv. Samtidig er det viktig at ikke overganger fra politiske stillinger fører til at informasjon misbrukes eller til at noen får særlige konkurransefordeler, eller at det oppstår mistanke om dette. Dette er svært viktig av hensyn til tilliten til forvaltningen og det politiske systemet.

Lov om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere, embetsmenn og statsansatte (karanteneloven) gir regler om karantene og saksforbud når politikere, embetsmenn og statsansatte går over til stilling eller verv utenfor statsforvaltningen, eller etablerer næringsvirksomhet. Karanteneloven regulerer også situasjonen hvor en politiker går over til et embete eller en stilling i et departement. Loven trådte i kraft 1. januar 2016, og erstattet da tidligere retningslinjer om samme tema. Spørsmålet om politikere som går over til stilling eller verv utenfor statsforvaltningen eller etablerer næringsvirksomhet skal ilegges karantene og/eller saksforbud, avgjøres av Karantenenemnda. På bakgrunn av at det gjennom Karantenenemndas praksis har kommet frem at enkelte av lovens regler kan være vanskelige å praktisere, og det har oppstått spørsmål om hvordan reglene skal være å forstå, oppnevnte Kommunal- og moderniseringsdepartementet 24. juni 2020 et utvalg som skulle gjøre en vurdering av deler av loven og komme med forslag til endringer. Utvalget skulle kun vurdere og fremme forslag til endringer i reglene som gjelder politikeres overgang til stilling mv. utenfor statsforvaltningen. Utvalget leverte sin rapport til departementet 28. mai 2021.

Departementet sender på høring forslag til enkelte endringer i karanteneloven. Forslagene som sendes på høring er en oppfølging av karantenelovutvalgets forslag til endringer. Forslagene behandles i punkt 2 til 8 i høringsnotatet.

Karantenelovutvalgets rapport er publisert på regjeringen.no [Tillit forplikter \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no/no/tilitt-forplikter-regjeringen.no). I rapporten er det tatt inn en nærmere redegjørelse for dette regelverkets bakgrunn og historiske utvikling, andre regler som skal søke å ivareta lignende hensyn som karanteneregelverket, samt en oversikt over lovgivningen innen feltet i enkelte andre land. Dette er ikke gjengitt i høringsnotatet. Departementet henviser til utvalgets rapport når det gjelder dette. Når det gjelder Karantenelovutvalgets vurdering og forslag er det vesentligste gjengitt i høringsnotatet. For en fullstendig oversikt over de vurderingene utvalget har gjort, henviser departementet til utvalgets rapport.

Følgende forslag sendes på høring:

Formålsbestemmelse

Karanteneloven har i dag ingen formålsbestemmelse. Departementet foreslår at en formålsbestemmelse tas inn i loven, hvor det går frem at lovens formål er å bidra til å fremme den alminnelige tilliten til forvaltningen og det politiske systemet, ved overganger som omfattes av loven ved å motvirke at noen får særlige konkurransefordeler, beskytte intern

informasjon i statsforvaltningen, beskytte andre virksomheters forretningsinformasjon som statsforvaltningen har fått tilgang til, eller medvirke til å opprettholde skillet mellom politisk ledelse og embetsverk.

Politikernes informasjonsplikt

Etter karanteneloven har politikere informasjonsplikt til Karantenenemnda om alle overganger til stillinger eller verv utenfor statsforvaltningen, eller etablering av egen næringsvirksomhet, som finner sted innen ett år etter fratreden som politiker.

Departementet foreslår en utvidelse av informasjonsplikten. Det foreslås at informasjonsplikten skal gjelde alle overganger som skjer innen 18 måneder etter fratreden, og at også endringer i arbeidsoppgaver, ansvar og organisatorisk plassering i stillingen mv. i samme tidsrom, skal meldes til Karantenenemnda. Utvidelsen av informasjonsplikten til 18 måneder etter fratreden henger sammen med forslag om at saksforbud i særlige tilfeller bør kunne ilegges inntil 18 måneder etter fratreden, og at det bør være samsvar mellom informasjonspliktens varighet og det tidsrommet Karantenenemnda kan ilegge restriksjoner.

For å gi et tydeligere rettslig grunnlag for nemnda til å innhente opplysninger også etter at det er fattet vedtak om karantene og/eller saksforbud, foreslås en generell informasjonsplikt for politikere overfor Karantenenemnda. Etter forslaget skal politikeren aktsomt gi Karantenenemnda de opplysninger nemnda trenger for å fatte vedtak etter loven, og det presiseres at opplysningene skal være rettidige og fullstendige, slik at tilliten til forvaltningen og det politiske systemet ivaretas. Dette understreker informasjonspliktens betydning og politikerens ansvar for å overholde den, og har også en holdningsskapende funksjon.

Saksforbud – definisjon og varighet

Saksforbud er i karanteneloven definert som et tidsbegrenset forbud mot å involvere seg i bestemte saker eller saksområder. Departementet foreslår at definisjonen av saksforbud endres, slik at det kommer tydeligere frem hva som ligger i forbudet mot å involvere seg i saker eller saksområder, og også at det kommer klart frem at et saksforbud kan innebære et forbud mot å drive påvirkningsarbeid.

Saksforbud kan i utgangspunktet ilegges i inntil 12 måneder etter fratreden som politiker. Saksforbudet kan ilegges i stedet for eller i tillegg til karantene. Etter karanteneloven kan en politiker likevel, dersom det foreligger særlig tungtveiende grunner, ilegges saksforbud i inntil 12 måneder etter fratreden i tillegg til karantene på inntil seks måneder, til sammen 18 måneder. Dette er i situasjoner hvor det kan være behov for skjerming av et område i et lengre tidsrom, for eksempel hvor departementet har vært involvert i anbud eller forhandlinger om store innkjøp, behandling av store konsesjonssaker eller andre omfattende avtaler eller løyver. Det foreslås at saksforbud skal kunne ilegges i inntil 18 måneder etter fratreden, uten at det samtidig må ilegges karantene, dersom det foreligger særlig tungtveiende grunner. Det presiseres samtidig at hovedregelen fremdeles skal være at saksforbud kan ilegges i inntil 12 måneder etter fratreden.

Reglene om godtgjørelse for ilagt karantene

Karanteneloven fastsetter at den som er ilagt karantene, har rett på en godtgjørelse som tilsvarer tidligere lønn som politiker, med tillegg av feriepenger, i karantenetiden.

Departementet foreslår unntak fra retten til godtgjørelse. Det foreslås for det første at det ikke skal gis godtgjørelse dersom politikere enten ilegges karantene ved overgang til næringsvirksomhet en politiker har opprettet etter å ha tiltrådt det politiske embetet eller den politiske stillingen, eller hvor det ikke tidligere har vært reell drift i virksomheten. Unntaket er begrunnet med at det skal motvirke omgåelse av reglene om fratredelsesytelse, eller mistanke om slik omgåelse, som er skadelig for tilliten til det politiske systemet og karanteneregelverket. Videre foreslås at det heller ikke skal gis godtgjørelse for ilagt karantene ved overgang til stilling mv. som er bistilling eller bierverv. Dette begrunnes med at formålet med godtgjørelsesreglene er å kompensere for inntektstapet når nytt arbeid eller næringsvirksomhet, som utgjør hovedinntektskilden eller hovedbeskjeftigelsen, må utsettes på grunn av vedtak om karantene.

Reaksjoner ved brudd på karanteneloven eller Karantenenemndas vedtak

Karanteneloven har i dag ingen bestemmelse om konsekvenser for godtgjørelsen dersom et vedtak om karantene brytes. Departementet foreslår en ny bestemmelse som innebærer at Karantenenemnda kan fatte vedtak om at godtgjørelsen kan opphøre og kreves tilbakebetalt helt eller delvis dersom en politiker handler i strid med ilagt karantene. Forslaget begrunnes med at det kan stride mot rimelighetshensyn og allmennhetens rettsoppfatning dersom godtgjørelsen opprettholdes når forutsetningene for godtgjørelsen brytes.

Det foreslås også at gjeldende bestemmelse om overtredelsesgebyr endres, slik at den skal bli enklere å praktisere. Skyldkravet for å kunne ilegge overtredelsesgebyr endres, fra forsett eller grov uaktsomhet, til vanlig (eller alminnelige) uaktsomhet. Det foreslås dessuten en lovteknisk justering, slik at det kommer tydeligere frem i loven når overtredelsesgebyr kan ilegges.

Embetsmenns og statsansattes overgang til stilling eller verv utenfor statsforvaltningen, eller etablering av næringsvirksomhet

Som det vil fremgå av høringsnotatet vil flere av endringene som er behandlet av Karantenelovutvalget også gjelde for embetsmenn og statsansatte. Dette gjelder formålsbestemmelsen, definisjon av saksforbud, hjemmel for opphør og tilbakekreving av godtgjørelse ved brudd på karantene og endring av skyldkrav for overtredelsesgebyr. Dette er en konsekvens av lovens oppbygning og system, da det innebærer endringer i lovens kapittel 1 Innledende bestemmelser og kapittel 5 om reaksjoner ved brudd på regelverket, som kommer til anvendelse for alle de tre overgangene som omfattes av loven.

Noen av utvalgets forslag vil imidlertid ikke endres tilsvarende for embetsmenn og statsansatte som følge av endringene som foreslås for politikere, da dette er endringer som er tatt inn i lovens kapittel 2 som kun regulerer politikeres overgang til stilling mv. utenfor statsforvaltningen. Dette gjelder spørsmålet om varigheten av saksforbud, informasjonsplikten om overgang til ny stilling mv. og ny bestemmelse om unntak fra retten til godtgjørelse.

I gjeldende karantenelov er det nokså parallelle regler som gjelder for politikere og embetsmenn og statsansatte som går over til stilling eller verv utenfor statsforvaltningen, eller etablerer næringsvirksomhet. Spørsmålet om eventuelle tilsvarende endringer i reglene som gjelder for embetsmenn og statsansatte som nå foreslås for politikere, har ikke vært utredet. Departementet har per nå ikke oversikt over i hvor stor utstrekning karantene og saksforbud blir benyttet for embetsmenn og statsansatte, og om det har vist seg å være tilsvarende eller andre problemstillinger som er blitt reist i praksis for disse overgangene. Departementet har heller ikke nå grunnlag for en vurdering av konsekvensene av eventuelle endringer i dette regelverket. Departementet har derfor ikke tilstrekkelig grunnlag for å fremme forslag om endringer i disse reglene nå. Dette er spørsmål som eventuelt må utredes nærmere.

Departementet finner det imidlertid sterkt ønskelig å følge opp forslagene fra Karantenelovutvalget nå, og ikke forsinke denne prosessen i påvente av en eventuell utredning av tilsvarende endringer i reglene for embetsmenn og statsansatte. Det er i forbindelse med overgangene til politikere hvor vi har en etter hvert betydelig praksis, og hvor det har blitt reist problemstillinger og utfordringer knyttet til regelverket har blitt påvist, og hvor vi har fått en utredning. Departementet tar sikte på å vurdere endringer i regelverket for embetsmenn og statsansatte på et senere tidspunkt.

1.2 Oversikt over karanteneloven

Lov om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere, embetsmenn og statsansatte (karanteneloven), trådte i kraft 1. januar 2016 og er i store trekk en videreføring av de tidligere retningslinjene om samme tema. Bakgrunnen for loven er dels å finne i internasjonal utvikling på områdene forvaltningsetikk, åpenhet og innsyn. Dels er den å finne i en økende interesse i norsk offentlighet om forholdet mellom politikk og administrasjon og en del sentrale politikeres overganger til kommunikasjonsbransjen.

Loven omfatter både politikere, embetsmenn og statsansatte som går over til stilling eller verv utenfor statsforvaltningen eller etablerer næringsvirksomhet. Loven gir også regler om politikeres overgang til embeter eller stillinger i departementene. Overgang til partipolitisk virksomhet eller politiske verv i Stortinget, kommuner og fylkeskommuner er ikke omfattet av loven. Karantenelovutvalgets mandat omfattet bare reglene om politikeres overgang til stilling mv. utenfor statsforvaltningen. Det er også disse reglene som er tema for denne høringen. Gjennomgangen av gjeldende rett vil derfor bare ta for seg de delene av loven som omfatter politikere som tiltrer stillinger og verv utenfor statsforvaltningen, eller som etablerer næringsvirksomhet. Loven definerer politikere og politisk stilling som nåværende eller tidligere medlemmer av regjeringen, statssekretærer og politiske rådgivere, jf. § 2.

Lovens § 2 definerer karantene som et tidsbegrenset forbud mot å tiltre ny stilling eller verv utenfor statsforvaltningen eller å etablere næringsvirksomhet. I karanteneperioden kan ikke politikeren ha kontakt med den nye arbeids- eller oppdragsgiveren, eller opptre på vegne av denne på noen måte. Politikeren kan ikke besøke selskapets kontorer eller installasjoner, eller delta på studiereiser, seminarer eller lignende som arrangeres av den nye virksomheten.

Den mindre inngripende begrensningen «saksforbud» defineres som et tidsbegrenset forbud mot å involvere seg i bestemte saker eller saksområder. Et saksforbud hindrer dermed ikke tiltredelse i stilling eller verv eller oppstart av næringsvirksomhet. Under perioden med saksforbud kan politikeren likevel ikke delta i saksbehandling, drøftelser eller møter der saksområder som er definert i saksforbudet, blir behandlet. Dette kan også innebære et forbud mot å ta kontakt med tidligere departement og underliggende virksomheter.

Vedtak om karantene og saksforbud for politikere fattes av Karantenenemnda. Politikere har informasjonsplikt for Karantenenemnda, regulert i karanteneloven § 5. Senest tre uker før overgang til ny stilling eller verv utenfor statsforvaltningen, eller etablering av næringsvirksomhet, skal politikeren gi alle nødvendige opplysninger nemnda trenger for å fatte vedtak. Informasjonsplikten gjelder selv om overgang eller etablering av næringsvirksomhet ikke skjer direkte etter fratreden og varer i 12 måneder.

Karanteneloven stiller opp felles vilkår for å legge karantene og saksforbud, jf. §§ 6 og 7. Vilkårene går frem av karanteneloven § 6. Karantene eller saksforbud kan ilegges i særlige tilfeller når det foreligger en konkret forbindelse mellom politikeren tidligere ansvarsområder, arbeidsoppgaver i den politiske stillingen eller bestemte saker som var til behandling i departementet i politikeren funksjonstid, og interessene til den virksomheten politikeren blir tilknyttet eller etablerer. Karantene eller saksforbud kan videre ilegges i særlige tilfeller dersom politikeren tidligere ansvar og arbeidsoppgaver, har gitt eller kan gi virksomheten politikeren blir tilknyttet eller etablerer, særlige fordeler, eller overgangen på annen måte kan være egnet til å svekke tilliten til forvaltningen generelt. Vilkåret om at det skal foreligge et særlig tilfelle, innebærer at karantene og saksforbud bare skal benyttes i unntakstilfeller, og etter en streng nødvendighetsvurdering.

Karantene og saksforbud kan brukes selv om det ikke er grunnlag for å tro at opplysninger vil bli misbrukt. Muligheten for at det kan skje et misbruk kombinert med begrensede muligheter for kontroll, kan gi grobunn for mistanke om misbruk, og dermed svekke tilliten til offentlig forvaltning og styresett. Det er ikke nok at den enkelte handler rett, det må også synes og kunne kontrolleres at han eller hun handler rett.

Formålet med karantene og saksforbud er å skape avstand i tid mellom fratreden fra det politiske vervet og til man tiltrer stilling eller verv utenfor statsforvaltningen, etablerer næringsvirksomhet eller involverer seg i saker eller saksområder som man tidligere hadde ansvar for, som man var involvert i, eller som ble behandlet i departementet i politikeren funksjonstid. Det tidsmessige skillet som karantene og saksforbud representerer, har til formål å bidra til å opprettholde tilliten til det politiske systemet og forvaltningen.

Karantene kan ilegges i inntil seks måneder etter fratreden som politiker, mens saksforbud er begrenset til inntil 12 måneder etter fratreden. Dersom det foreligger «særlig tungtveiende grunner», kan saksforbud ilegges inntil 12 måneder i tillegg til karantene på inntil seks måneder, totalt 18 måneder.

Karantene innebærer at stillinger eller verv ikke kan tiltres og næringsvirksomhet ikke etableres.inntektstapet som følger av dette kompenseres. I karanteneperioden mottar

politikeren en godtgjørelse som tilsvarer lønnen vedkommende hadde ved fratreden som politiker, med tillegg av feriepenger, jf. lovens § 8. Eventuell lønn for annet arbeid mv. som vedkommende måtte få i karanteneperioden, går til fradrag.

Karanteneloven gir hjemmel for flere reaksjoner som kan benyttes ved overtredelse av karantenelovens bestemmelser eller Karantenenemndas vedtak. Karanteneloven kapittel 5 gir regler om pålegg, tvangsmulkt, administrativ inndragning og overtredelsesgebyr. Også vedtak om reaksjoner ved brudd på karanteneloven eller Karantenenemndas vedtak fattes av Karantenenemnda.

Dersom en politiker overtrer bestemmelser gitt i loven eller vedtak fattet i medhold av loven, kan Karantenenemnda gi pålegg om tiltak for å bringe de ulovlige forholdene til opphør. Tvangsmulkt kan fastsettes, eventuelt samtidig som pålegget gis for å få gjennomført det innen en nærmere angitt frist. Karantenenemnda kan beslutte hel eller delvis inndragning av inntekt som er oppnådd ved overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av loven, eller i vedtak fattet i medhold av loven. Dersom det foreligger grovt uaktsomt eller forsettlig overtredelse av bestemmelser i eller gitt i medhold av loven, eller i vedtak fattet i medhold av loven, kan Karantenenemnda gi pålegg om å betale et overtredelsesgebyr til statskassen. I vurderingen av om det skal gis et slikt pålegg og gebyrets omfang, skal man legge vekt på hvor grov overtredelsen er, hvilken grad av skyld vedkommende har utvist, og om overtrederen har hatt noen fordel av, eller kunne ha oppnådd en fordel av overtredelsen. Det skal også legges vekt på overtrederens økonomiske evne og hvilken allmennpreventiv effekt overtredelsesgebyret vil kunne ha.

1.3 Karantenenemndas praksis og Karantenenemndas årsmeldinger

Vedtak om karantene og saksforbud for politikere, samt vedtak om reaksjoner ved politikeres brudd på forpliktelsene etter karanteneloven eller brudd på Karantenenemndas vedtak, fattes av Karantenenemnda. Karantenenemnda er en faglig uavhengig nemnd som administrativt er underlagt Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Det tidligere Karanteneutvalget, som ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 7. oktober 2005, skiftet per 1. januar 2016 navn til Karantenenemnda samtidig med at karanteneloven trådte i kraft, jf. karanteneloven § 4.

Forskriften til karanteneloven gir regler om Karantenenemndas sammensetning og funksjonstid. Nemnda består av en leder, nestleder og tre øvrige medlemmer. Minst to av medlemmene skal ha vært statsråd, statssekretær eller politisk rådgiver, men ikke senere enn to år før oppnevning. Minst to av medlemmene skal ha juridisk embetseksamen eller master i rettsvitenskap, og leder eller nestleder skal ha slik utdanning. Medlemmene oppnevnes for en periode på fire år og kan gjenoppnevnes for én periode på fire år. For at nemnda skal være vedtaksfør, kreves det at minst tre av medlemmene deltar i behandlingen. Nemnda avgjør saker ved alminnelig flertall, og lederen har dobbeltstemme ved stemmelikhet.

Karantenenemnda (og tidligere Karanteneutvalget) gir hvert år ut en årsmelding. Årsmeldingene har en kort beskrivelse av karanteneloven og Karantenenemnda, nemndas sammensetning og informasjon om saksbehandlingsreglene, godtgjørelse for ilagt karantene

og reaksjoner mv. I tillegg kommer en redegjørelse for årets saker og saksbehandlingen, ofte i form av en tabell over antall saker, type overganger og hvilke politikere som er ilagt restriksjoner, og hvilket omfang restriksjonene har. Karantenenemnda kan også komme med uttalelser om deres praktisering av karantnelovens regler og eventuelle problemstillinger knyttet til regelverket som nemnda støter på i praksis. Dette har Karantenenemnda gjort særlig de siste årene. Blant problemstillingene nemnda har påpekt i årsmeldingen er problemstillinger knyttet til tolkning og praktiseringen av informasjonsplikten, reglene om reaksjoner ved brudd på loven eller vedtak fattet etter loven, og reglene om godtgjørelse.

1.4 Karantnelovutvalget. Oppnevning, sammensetning og mandat

Karantnelovutvalget ble oppnevnt av departementet 24. juni 2020. Bakgrunnen var både problemstillinger knyttet til praktiseringen av loven påpekt av Karantenenemnda, og Innst. 393 S (2018-2019) (Dokument 8:77) fra Stortingets presidentskap om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Karin Andersen, Arne Nævra, Kari Elisabeth Kaski, Petter Eide og Freddy André Øvstegård om å stramme inn karanteneordningen for tidligere medlemmer av regjeringen, statssekretærer og politiske rådgivere i regjeringsapparatet.

Karantnelovutvalget ble sammensatt med representanter fra alle de politiske partiene som var representert på Stortinget i stortingsperioden 2017-2021. I tillegg besto Karantnelovutvalget av en representant fra Justis- og beredskapsdepartementet, en tidligere departementsråd, samt en representant fra NHO.

Karantnelovutvalget fikk i mandat å vurdere og foreslå endringer i deler av karantneloven som gjelder for politikeres overgang til stilling mv. utenfor statsforvaltningen. Mandatet omfattet reglene om informasjonsplikt, saksforbud, godtgjørelse og reaksjoner ved brudd på karantneloven eller vedtak fattet etter loven. Utvalget skulle i tillegg vurdere om loven burde ha en formålsbestemmelse, samt om det er behov for språklige endringer i loven. Mer konkret om utvalgets mandat vil bli gjengitt i tilknytning til de enkelte punktene i høringsnotatet hvor det enkelte tema behandles.

Utvalget fikk også i mandat å gjøre en vurdering av behov for endringer i saksbehandlingsregler, og å vurdere om Karantenenemndas praksis når det gjelder saksforbud er enhetlig, og om vedtak om saksforbud er enkelt å etterleve. Utvalget gikk ikke videre med punktene i mandatet som gjelder vurdering av Karantenenemndas praksis om saksforbud. Når det gjelder spørsmålet om hvorvidt praksis fra Karantenenemnda kan oppfattes som enhetlig, viser utvalget til at utgangspunktet er at hver sak er unik, og det er mange forhold som legges til grunn for vurderingen av saksforbud. Hver sak må vurderes individuelt. Selv om det er noen felles trekk som samlet sett kan påvirke vurderingen, er det på generelt grunnlag utfordrende å ta stilling til om praksis fra nemnda kan oppfattes som enhetlig. Når det gjelder spørsmålet om vedtak om saksforbud er enkelt å etterleve, uttaler utvalget at grunnlaget for å kunne besvare spørsmålet om hvorvidt saksforbud er enkelt å ivareta for ny arbeidsgiver og for berørte departement, er begrenset. Utvalget går derfor ikke nærmere inn på dette spørsmålet. Utvalget fremmet heller ikke forslag til endringer i saksbehandlingsreglene. Etter utvalgets syn bør forvaltningsloven komme til anvendelse og supplere karantneloven der karantneloven ikke gir egne regler. Utvalget kunne ikke se at det foreligger omstendigheter eller særlige hensyn eller behov som tilsier en annen

regulering, men at Karantenenemnda må tilpasse sin saksbehandling til reglene i karanteneloven og forvaltningsloven, ut fra omstendighetene i hver enkelt sak. Disse punktene er derfor ikke omtalt i høringsnotatet, men det henvises til utvalgets rapport.

Karantenelovutvalgets mandat er tatt inn i sin helhet i punkt 2.2 i utvalgets rapport.

2 Formålsbestemmelse

2.1 Gjeldende rett

Karanteneloven har ingen formålsbestemmelse i dag. Formålet med karanteneloven går mer indirekte frem av de materielle vilkårene for å ilegge karantene og/eller saksforbud, da særlig § 6 bokstav c, som gir hjemmel for å ilegge karantene og/eller saksforbud hvor overgangen kan være egnet til å svekke tilliten til forvaltningen generelt.

2.2 Karantenelovutvalgets mandat

Utvalget skulle i henhold til punkt 5 i mandatet vurdere om det skal gis en egen formålsbestemmelse som gjelder for politikeres overgang til stilling mv. utenfor statsforvaltningen.

2.3 Karantenelovutvalgets forslag

Karantenelovutvalget foreslår at det innføres en formålsbestemmelse i karanteneloven. Utvalget legger vekt på at en formålsbestemmelse kan ivareta en pedagogisk funksjon overfor dem som omfattes av loven og overfor allmennheten, samt gi retning for forventet atferd ved overganger. Videre vil en formålsbestemmelse som klargjør hensynene bak regelverket, ha betydning for hvordan de øvrige reglene i loven skal tolkes. Utvalget mener formålsbestemmelsen må slå fast at hovedformålet med lovverket er å sikre tilliten til forvaltningen og det politiske systemet. Videre må den tydeliggjøre at ingen skal oppnå særlige konkurransefordeler ved en slik overgang, beskyttelse av intern informasjon generelt og andre virksomheters forretningsinformasjon for å unngå konkurransevridninger.

2.4 Departementets vurderinger og forslag

Karanteneloven har en viktig funksjon i å motvirke at informasjon en person har tilegnet seg i et embete eller en stilling som politiker, og som ikke er gjort allment kjent, kan benyttes slik at noen får særlige konkurransefordeler eller misbrukes for å ivareta særinteresser, og for å motvirke at det oppstår mistanke om dette. Det tidsmessige skillet som karantene og saksforbud innebærer, skal bidra til dette.

Departementet deler utvalgets vurdering av at det bør inntas en formålsbestemmelse i karanteneloven som klargjør lovens formål, både for politikerne som har forpliktelser etter loven og for allmennheten. Dette vil kunne ha en viktig pedagogisk funksjon, som igjen kan styrke tilliten til systemet. En formålsbestemmelse vil også kunne gi nyttige bidrag og føringer for tolkningen og praktiseringen av lovens bestemmelser.

Karantenelovutvalget uttaler at formålsbestemmelsen må slå fast at hovedformålet med lovverket er å sikre tilliten til forvaltningen og det politiske systemet. Videre må den tydeliggjøre at ingen skal oppnå særlige konkurransefordeler ved en slik overgang, beskyttelse av intern informasjon generelt og andre virksomheters forretningsinformasjon for å unngå konkurransevriddinger. Etter departementets vurdering er disse hensynene beskrivende for karantenelovens formål.

Forretningsinformasjon som det er behov for å verne vil kunne være underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2. Embetsmenn og statsansatte vil kunne ha taushetsplikt om intern informasjon og andre virksomheters forretningsinformasjon etter instruks. Taushetsplikten gjelder også etter at en politiker, embetsmann eller statsansatt har fratrådt. Brudd på taushetsplikt er også straffbart, jf. straffeloven § 209. Karantenelovens regler om karantene og saksforbud kommer i tillegg til regler om taushetsplikt, og skal bidra til å sikre allmennhetens tillit til at informasjon som nevnt ikke blir benyttet til å gi noen aktører særlige fordeler. Selv om det faktisk ikke skjer misbruk av opplysninger, kan muligheten for misbruk og begrensede muligheter for kontroll gi grobunn for en mistanke som kan svekke tilliten til offentlig forvaltning og styresett (jf. Prop. 44 L (2014-2015) punkt 5.2.1). Disse hensynene ble også vektlagt av lovutvalget som evaluerte de tidligere retningslinjene om karantene og saksforbud, og foreslo lovfesting av reglene, jf. NOU 2012:12 punkt 3.2.

Formålsbestemmelsen som foreslås vil favne hele loven, og må dermed også være dekkende for de hensynene som gjør seg gjeldende for alle typer overganger som omfattes av karanteneloven. Karanteneloven regulerer, i tillegg til politikeres overgang til nye stillinger mv. utenfor statsforvaltningen, også tilsvarende overganger for embetsmenn og statsansatte og situasjoner hvor politikere går over til embeter eller stillinger i et departement. Etter departementets vurdering er den foreslåtte formålsbestemmelsen dekkende og fungerer godt for overganger som omfattes av loven. Det er det samme bærende hensynet som gjør seg gjeldende for alle overgangene som reguleres av loven, nemlig tilliten til forvaltningen og det politiske systemet. Departementet vil imidlertid påpeke at overganger som omfattes av karanteneloven kapittel 3, som gir regler om restriksjoner når politikere går til embete eller stilling i et departement, er særlig begrunnet i å medvirke til å opprettholde klare skiller mellom de forskjellige rollene for politikerne og for embetsverket. Departementet foreslår derfor at den formålsbestemmelsen som er foreslått av karantenelovutvalget suppleres, slik at også dette hensynet kommer klart frem av loven i forslag til ny bokstav d, og ber om høringsinstansenes syn på dette.

Departementet foreslår i tillegg en mindre språklig endring i den foreslåtte formålsbestemmelsen bokstav c, ved at ordet "adgang" erstattes med "tilgang", slik at lovens formål er å beskytte andre virksomheters forretningsinformasjon som statsforvaltningen har fått *tilgang* til. Dette er en rent språklig endring som ikke har noen materiell betydning.

Karantenelovutvalget foreslår at en ny formålsbestemmelse tas inn som ny § 1 i karanteneloven. Dette får som konsekvens at alle bestemmelsene i loven, og alle henvisningene i de enkelte bestemmelsene, forskyves med en paragraf.

Departementet viser til at det er en vanlig oppbygning av lover at formålsbestemmelsen er tatt inn i lovens § 1 i lover som har en formålsbestemmelse. Etter departementets vurdering har det imidlertid noen uheldige sider dersom alle bestemmelsene i loven forskyves, særlig i en situasjon hvor det kun er noen av lovens bestemmelser som endres materielt sett. Det kan gjøre det vanskelig å finne frem i loven og skaffe seg oversikt over forarbeider og tidligere praksis.

Departementet foreslår derfor at karanteneovens formål tas inn i loven som ny § 1 a:

§ 1 a. Lovens formål

Loven skal bidra til å fremme den alminnelige tilliten til forvaltningen og det politiske systemet ved overganger som omfattes av loven ved å:

- a) motvirke at noen får særlige konkurransefordeler,
- b) beskytte intern informasjon i statsforvaltningen,
- c) beskytte andre virksomheters forretningsinformasjon som statsforvaltningen har fått tilgang til, eller
- d) medvirke til å opprettholde skillet mellom politisk ledelse og embetsverk.

3 Informasjonsplikt

3.1 Gjeldende rett

3.1.1 Innledning

For at Karantenenemnda skal få behandlet alle overganger som omfattes av loven, er politikerens pålagt en informasjonsplikt om overgang til ny stilling eller verv utenfor statsforvaltningen, og ved etablering av næringsvirksomhet. Informasjonsplikten er regulert i karanteneoven § 5.

Politikeren skal uoppfordret og etter eget initiativ informere Karantenenemnda om alle overganger som omfattes av loven. Loven har regler både om hvilken informasjon som skal gis, og frist for når informasjonen skal gis. Det er utarbeidet et standard meldingsskjema med en veileder som angir konkrete spørsmål om både den politiske stillingen/embetet og den nye stillingen/vervet/næringsvirksomheten. Et korrekt utfylt skjema vil bidra til å ivareta informasjonsplikten som følger av karanteneoven.

3.1.2 Hvilke overganger politikerens skal informere Karantenenemnda om

Informasjonsplikten gjelder alle overganger til stilling eller verv utenfor statsforvaltningen og ved etablering av næringsvirksomhet som skjer innen ett år etter fratreden fra den politiske stillingen eller det politiske embetet. Det er i dette tidsrommet Karantenenemnda som hovedregel kan ilegge karantene og/eller saksforbud. Informasjonsplikten gjelder for enhver overgang som finner sted i dette tidsrommet, også i de tilfellene hvor politikerens har hatt andre (eller tidligere) overganger til stillinger eller verv etter fratreden.

Informasjonsplikten gjelder ved overgang til privat næringsvirksomhet, enten den er kommersiell eller ideell, og overgang til interesseorganisasjoner. Overgang til statseide virksomheter som er organisert som egne rettssubjekter omfattes også, så som statsforetak og statsaksjeselskaper. I tillegg omfattes overgang til stillinger i kommunal sektor, samt ved oppstart av egen næringsvirksomhet. Informasjonsplikten gjelder enten overgangen skjer i form av et ordinært ansettelsesforhold, verv i styret til en virksomhet eller andre organer, eller i form av tjenesteyting.

Informasjonsplikten gjelder ikke overganger til partipolitisk arbeid eller politiske verv i Stortinget, kommuner og fylkeskommuner, fordi slike overganger ikke omfattes av karanteneloven.

3.1.3 Hvilken informasjon som skal gis

Ved overgang til ny stilling utenfor statsforvaltningen skal politikeren gi Karantenenemnda opplysninger om den nye arbeidsgiveren og om virksomheten, og om ansvar og oppgaver i den nye stillingen. Politikeren må for eksempel gi opplysninger om hvilken bransje virksomheten opererer innen, og hvilke produkter eller tjenester den leverer. Tilsvarende opplysninger skal gis ved overgang til verv eller etablering av egen næringsvirksomhet. Ved overgang til interesseorganisasjoner vil det være relevant å gi opplysninger om hvilke bransjer og hvilke interesser organisasjonene arbeider for.

Politikeren skal videre gi Karantenenemnda opplysninger om hvilke ansvars- og arbeidsområder som lå til det tidligere politiske embetet eller den politiske stillingen, og om saker som ble behandlet i departementet i politikerenes funksjonstid. I meldingsskjema til Karantenenemnda bes politikeren gi opplysninger om blant annet han eller hun som politiker har deltatt i politikkutforming, lovarbeid, arbeid med eller kjennskap til budsjettsaker, samt om politikeren har hatt tilgang til konfidensiell informasjon av betydning for ny arbeidsgiver eller egen næringsvirksomhet. Dette er opplysninger som er sentrale for Karantenenemndas vurdering av om politikeren bør ilegges karantene og/eller saksforbud i forbindelse med overgangen, og henger sammen med karantenelovens vilkår for dette.

I tilfeller hvor politikeren etablerer egen næringsvirksomhet, er det et krav om at det dokumenteres at virksomheten er etablert. Som et minimumsvilkår må det dokumenteres at virksomheten er registrert i Brønnøysundregistrene og har fått et foretaksnummer på det tidspunktet politikeren informerer om overgangen. Dette kravet har bakgrunn i at Karantenenemnda skal vurdere og behandle reelle overganger.

Et særlig tema ved overgang til konsulent- og rådgivningsvirksomhet, advokatvirksomhet mv. er om politikeren plikter å gi Karantenenemnda oversikt over kundelister. Det er lagt til grunn at politikeren ikke har plikt til å informere om virksomhetens kunder. Karantenelovens formål ivaretas i slike saker ved at i tilfeller hvor politikeren går over til konsulent- og rådgivningsvirksomhet, og det ikke er kjent hvilke kunder eller hvilke interesser virksomheten arbeider for, kan karantene og/eller saksforbud ilegges med grunnlag i at dette anses nødvendig av hensyn til tilliten til forvaltningen.

3.1.4 Når informasjonen om overgangen skal gis

Politikeren skal gi Karantenenemnda alle nødvendige opplysninger senest tre uker før tiltredelse i ny stilling, verv eller etablering av næringsvirksomhet. Fristen har til formål å sikre forsvarlig behandling av saken i Karantenenemnda, samtidig som saksbehandlingen ikke skal føre til unødvendig forsinkelse av overgangen.

3.2 Karantenelovutvalgets mandat

Utvalget skulle i henhold til punkt 3 i mandatet vurdere på hvilken måte informasjonsplikten skal oppfylles i etterkant av at det er fattet vedtak om karantene og/eller saksforbud. Utvalget skulle videre vurdere om det er behov for særskilte saksbehandlingsregler knyttet til informasjonsplikten. Utvalget skulle også vurdere om det kan være aktuelt å gi bestemmelser om at informasjonsplikten skal vare inntil 18 måneder etter fratreden som politiker i saker der det ilegges 6 måneder karantene og 12 måneder saksforbud.

3.3 Karantenelovutvalgets forslag

3.3.1 Informasjonsplikt ved endringer i oppgaver og ansvar mv. i samme stilling, verv eller næringsvirksomhet

Karantenelovutvalget foreslår at det innføres en plikt for politikere til å gi opplysninger til Karantenenemnda om endringer i arbeidsoppgaver, ansvar og organisatorisk plassering i en stilling, verv eller næringsvirksomhet som finner sted innen 18 måneder etter fratreden som politiker. Opplysningene skal gis senest tre uker før endringen trer i kraft. Dette foreslås tatt inn i nytt andre ledd til bestemmelsen om informasjonsplikt.

Karantenelovutvalget viser til at gjeldende bestemmelse om informasjonsplikt i karanteneloven § 5 er konkret knyttet til selve overgangen til ny stilling, verv eller etableringen av egen næringsvirksomhet, som skjer innen ett år fra fratreden fra det politiske embetet eller den politiske stillingen. Utvalget påpeker at det kan skje endringer i en stilling både når det gjelder arbeidsoppgaver, ansvar og organisatorisk plassering i virksomheten i løpet av det første året fra politikeren starter i stillingen. Slike endringer ville kunne hatt betydning for Karantenenemndas vurdering av nødvendigheten av karantene og saksforbud, dersom disse forholdene lå til grunn eller var kjent ved overgangen. Lignende endringer som kunne hatt betydning for Karantenenemndas vurdering kan også skje ved overgang til verv og ved etablering av egen næringsvirksomhet. For at nemnda skal kunne ivareta de hensyn karanteneloven bygger på, mener utvalget det er viktig at nemnda blir gjort kjent med eventuelle endringer som skjer innenfor det tidsrommet hvor det kan ilegges karantene eller saksforbud, slik at nemnda kan vurdere om det er grunn til å gjøre om sitt opprinnelige vedtak.

Utvalget viser også til sammenligning til folketrygdloven § 21-3 som regulerer opplysningsplikten til den som mottar en ytelse fra folketrygden. Etter denne bestemmelsen har den som mottar en trygdeytelse, plikt til å underrette om endringer som kan være avgjørende for om vedkommende fortsatt har rett til ytelsen.

Informasjonsplikten omfatter endringer i arbeidsoppgaver, ansvar og organisatorisk plassering. Endringer i arbeidsoppgaver som skal meldes til Karantenenemnda, omfatter endringer av hvilke bransjer og kunder virksomheten retter seg mot, hvilke produkter og tjenester virksomheten produserer og leverer, og endret form for kontakt med myndighetene, politisk påvirkningsarbeid eller arbeid med søknad om offentlig støtte. Dette er eksempler på faktiske forhold som tillegges vekt i Karantenenemndas vurdering av om politikeren skal ilegges karantene og/eller saksforbud ved overgang til ny stilling, verv eller etablering av egen næringsvirksomhet, og som politikeren eksplisitt bes opplyse om i meldingsskjemaet som skal sendes Karantenenemnda. Endring i arbeidsoppgaver i form av nye kunder eller tjenester innenfor samme sektor eller bransje og nye rent administrative arbeidsoppgaver i virksomheten omfattes ikke av informasjonsplikten etter at en politiker har tiltrådt den nye stillingen mv.

Endringer i ansvar og organisatorisk plassering som skal meldes til Karantenenemnda, omfatter situasjoner hvor stillingen endres fra en underordnet stilling i virksomheten til en lederstilling, eller endring av ansvarsområder som tilligger en lederstilling til nye sektorer og bransjer, eller at en lederstilling tillegges nytt eller utvidet ansvar for myndighetskontakt og påvirkningsarbeid.

Utvalget uttaler at informasjonsplikten bør inntre etter de vanlige reglene, slik at informasjon om endringene skal gis Karantenenemnda senest tre uker før de trer i kraft. De vanlige fristene for Karantenenemnda til å fatte vedtak gjelder deretter også når Karantenenemnda mottar meldingsskjema hvor politikeren melder om endringer i samme stilling, verv eller egen næringsvirksomhet.

3.3.2 Informasjonsplikt i 18 måneder etter fratreden som politiker

Karantenelovutvalget foreslår at informasjonsplikten om overgang til ny stilling mv. samt endringer i arbeidsoppgaver, ansvar og organisatorisk plassering, skal gjelde for overganger og endringer som finner sted innen 18 måneder etter fratreden som politiker. Dette foreslås regulert i forslag til nytt andre ledd i bestemmelsen om informasjonsplikt.

Når informasjonsplikten om overgang til ny stilling mv. i dag er begrenset til 12 måneder fra fratreden som politiker, er dette begrunnet med at Karantenenemnda ikke kan fatte vedtak om saksforbud inntil 18 måneder alene, uten at det samtidig fattes vedtak om karantene. Karantenenemnda kan dermed ikke ilegge restriksjoner i form av karantene og saksforbud for en overgang som skjer etter at det har gått 12 måneder fra politikeren fratrådte.

Karantenelovutvalget foreslår at saksforbud i særlige tilfeller kan ilegges i inntil 18 måneder fra fratreden, uten at det samtidig må ilegges karantene, jf. punkt 4. Etter utvalgets vurdering bør politikerens informasjonsplikt om overgang til ny stilling mv. strekke seg over samme tidsrom som restriksjoner i form av karantene og saksforbud kan ilegges.

3.3.3 Informasjonsplikt etter at Karantenenemnda har fattet vedtak om karantene og saksforbud

Karantenelovutvalget foreslår en videre formulert informasjonsplikt som ikke er konkret knyttet til overgangen til ny stilling mv. Denne informasjonsplikten foreslås nedfelt i nytt første ledd i bestemmelsen om informasjonsplikt.

Hensikten med en slik videre formulert informasjonsplikt er å gi et tydeligere rettslig grunnlag for Karantenenemnda til på eget initiativ å kunne innhente opplysninger fra politikerens også etter at vedtak er fattet. Utvalget viser til at det etter at Karantenenemnda har fattet vedtak om karantene og/eller saksforbud, kan oppstå situasjoner hvor Karantenenemnda har behov for informasjon. Dette kan for eksempel være tilfellet når det på bakgrunn av medieoppslag reises spørsmål om en politiker har handlet i strid med et vedtak Karantenenemnda har fattet. Det kan dreie seg om medieoppslag eller tips om at en politiker som har fått et vedtak om karantene og/eller saksforbud har startet opp i en virksomhet eller på annen måte handlet på vegne av ny arbeidsgiver i den aktuelle perioden. Utvalget foreslår ikke særskilte saksbehandlingsregler knyttet til informasjonsplikten.

3.3.4 Krav til at politikerens utviser aktsomhet og gir fullstendige opplysninger

Utvalget foreslår at det presiseres i loven at opplysningene skal gis i rett tid, være fullstendige, og det bør innføres en aktsomhetsnorm som del av informasjonsplikten. Denne aktsomhetsplikten foreslås nedfelt i første ledd i bestemmelsen om informasjonsplikt.

Utvalget viser til at en aktsomhetsnorm kan virke holdningsskapende og medvirke til å understreke politikerens ansvar for å overholde informasjonsplikten og gi fullstendige opplysninger til Karantenenemnda.

Utvalget har sett hen til den svenske loven om *restriktioner vid statsråds och statssekreterares övergång till annan än statlig verksamhet*, hvor det er tatt inn en aktsomhetsbestemmelse. Statsråder og statssekretærer skal i forbindelse med overgang til ny stilling eller etablering av næringsvirksomhet tilstrebe å handle slik at det ikke oppstår risiko for økonomisk skade for staten eller at noen får en utilbørlig fordel, eller for at allmennhetens tillit kan skades.

Utvalget har i tillegg sett hen til praksis for personer som mottar ytelser fra folketrygden. Den som mottar trygdeytelser, må bekrefte at opplysningene som gis til Nav, er korrekte, at forutsetningene for å motta ytelsen er oppfylt, samt at ytelsen kan falle bort og kreves tilbake dersom man gir uriktige opplysninger eller holder tilbake opplysninger som har betydning for retten til ytelsen.

3.3.5 Forskriftshjemmel

Utvalget foreslår at det fastsettes en forskriftshjemmel slik at departementet senere kan gi nærmere bestemmelser om informasjonsplikten i forskrift dersom det finnes hensiktsmessig, for eksempel knyttet til hvordan informasjon skal gis. Utvalget viser til at slik forskriftshjemmel er gitt i karanteneloven § 15 fjerde ledd om informasjonsplikt for embetsmenn og

statsansatte ved overgang til ny stilling eller verv utenfor statsforvaltningen, eller ved etablering av egen næringsvirksomhet.

3.4 Departementets vurderinger og forslag

Departementet deler utvalgets vurdering av at informasjonsplikten er en sentral forpliktelse etter karanteneloven. Departementet vil understreke informasjonspliktens betydning for at formålet med karanteneloven kan bli realisert. Det er også viktig av hensyn til tilliten til forvaltningen og det politiske systemet at informasjonsplikten er dekkende for behovet, og at informasjonsplikten etterleves.

Informasjonsplikt om endringer i arbeidsoppgaver, ansvar og organisatorisk plassering er viktig for at karantenelovens formål skal bli realisert, særlig i tilfeller hvor det skjer vesentlige endringer snarlig etter tiltredelse i ny stilling mv. Det er viktig at Karantenenemnda gis mulighet til å vurdere om slike endringer har betydning for vurderingen av behovet for karantene eller saksforbud i forbindelse med overgangen. For nærmere avklaring av hvilke endringer som skal meldes inn til Karantenenemnda, viser departementet til Karantene lovutvalgets forslag som omtalt i punkt 3.3.1, hvor det gjøres noen avgrensninger mot endringer som i de fleste tilfeller ikke vil ha betydning for vurderingen av om karantene og/eller saksforbud er nødvendig.

Etter departementets vurdering er det også hensiktsmessig at informasjonsplikten for Karantenenemnda utvides i tid, slik at den omfatter alle overganger som finner sted inntil 18 måneder etter fratreden. Dette gir god sammenheng med at saksforbud i særlige tilfeller kan ilegges i 18 måneder fra fratreden, uten at politikeren samtidig ilegges karantene, jf. forslag til endring som omtales i punkt 4.

Departementet støtter også forslaget om at politikeren skal ha en generell informasjonsplikt for Karantenenemnda. Et tydeligere rettslig grunnlag for informasjonsplikt også etter at Karantenenemnda har fattet vedtak om karantene og/eller saksforbud kan blant annet bidra til å støtte opp under håndhevingen av loven.

Karantene lovutvalget foreslår at det innføres en aktsomhetsnorm som kan virke holdningsskapende og medvirke til å understreke politikerenes ansvar for å overholde informasjonsplikten og gi fullstendige opplysninger til Karantenenemnda. Utvalget foreslår videre at det presiseres i loven at opplysningene skal gis i rett tid og være fullstendige. Departementet deler utvalgets syn på at statsråder, statssekretærer og politiske rådgivere er gitt tillit til å inneha noen av samfunnets høyeste embeter og verv, og at en lovfesting av at politikere må opptre aktsomt kan signalisere de forventningene samfunnet må kunne ha til personer som innehar slike embeter og verv/stillinger. I aktsomhetsplikten ligger at politikeren må sette seg inn i sine forpliktelser etter karanteneloven og forvisse seg om at han eller hun har forstått hva som kreves etter regelverket. Samtidig kan det innvendes at en egen aktsomhetsplikt knyttet til informasjonsplikten først og fremst vil ha en holdningsskapende funksjon. Etter departementets vurdering kan ikke aktsomhetskravet knyttet til informasjonsplikten utgjøre en selvstendig plikt som kan sanksjoneres. Departementet foreslår derfor at bestemmelsen gis en annen språklig utforming for at dette skal komme bedre frem.

Departementet støtter utvalgets forslag om en styrket og utvidet informasjonsplikt, og foreslår endringer i bestemmelsen om informasjonsplikt:

§ 5. Informasjonsplikt

Politikeren skal aktsomt gi Karantenenemnda de opplysninger nemnda trenger for å fatte vedtak etter loven. Opplysningene skal være rettidige og fullstendige, slik at tilliten til forvaltningen og det politiske systemet ivaretas.

Politikeren skal gi opplysninger til Karantenenemnda om alle overganger til stilling eller verv utenfor statsforvaltningen eller etablering av næringsvirksomhet som finner sted innen atten måneder etter fratreden som politiker, inkludert opplysninger om tidligere embete eller stilling og den nye stillingen, vervet eller virksomheten. Tilsvarende gjelder ved endringer i arbeidsoppgaver, ansvar og organisatorisk plassering i en stilling, et verv eller næringsvirksomhet i samme tidsrom. Opplysningene skal gis senest tre uker før overgangen eller før endringen trer i kraft.

Departementet kan gi forskrift om informasjonsplikten.

4 Saksforbud

4.1 Gjeldende rett

Saksforbud kan benyttes i tillegg til karantene eller som et alternativ til karantene dersom det er hensiktsmessig og tilstrekkelig for å ivareta de hensyn karanteneloven skal ivareta. Saksforbud er i tillegg til karantene et virkemiddel som kan brukes til å beskytte statens strategiske interesser. Saksforbud er definert som et tidsbegrenset forbud mot å involvere seg i bestemte saker eller saksområder, jf. karanteneloven § 2 tredje ledd. Et saksforbud innebærer dermed en tidsbegrenset innskrenkning i de arbeidsoppgaver politikeren kan involvere seg i, men politikeren kan tiltre stillingen eller vervet, eller starte opp i egen næringsvirksomhet. Karantene er i karanteneloven § 2 andre ledd definert som et tidsbegrenset forbud mot å tiltre ny stilling eller verv utenfor statsforvaltningen eller etablere næringsvirksomhet. Et vedtak om karantene innebærer at politikeren må utsette tiltredelse i ny stilling eller verv, eller etablering av næringsvirksomhet, til etter utløpet av karanteneperioden.

Karanteneloven oppstiller felles vilkår for å ilegge henholdsvis karantene og saksforbud. Vilkårene går frem av karanteneloven § 6. Der heter det at karantene eller saksforbud kan ilegges i særlige tilfeller når det foreligger en konkret forbindelse mellom politikeren tidligere ansvarsområder, arbeidsoppgaver i den politiske stillingen eller bestemte saker som var til behandling i departementet i politikeren funksjonstid, og interessene til den virksomheten politikeren blir tilknyttet eller etablerer. Karantene eller saksforbud kan videre ilegges i særlige tilfeller dersom politikeren tidligere ansvar og arbeidsoppgaver, har gitt eller kan gi virksomheten politikeren blir tilknyttet eller etablerer, særlige fordeler, eller overgangen på annen måte kan være egnet til å svekke tilliten til forvaltningen generelt. Vilkåret om at det skal foreligge et særlig tilfelle, innebærer at karantene og saksforbud bare skal benyttes i unntakstilfeller, og etter en streng nødvendighetsvurdering (Prop. 44 L (2014–2015) kapittel 14, særmerknad til lovens § 6).

Dersom vilkårene er oppfylt, kan Karantenenemnda fatte vedtak om enten karantene eller saksforbud, eller begge deler. Terskelen for å ilegge saksforbud er like høy som for å ilegge karantene. Dersom et saksforbud er tilstrekkelig for å ivareta de hensynene som karanteneloven skal ivareta, bør Karantenenemnda velge det som er det minst inngripende for politikerens.

Saksforbud er særlig aktuelt i de tilfellene hvor politikerens innsikt eller posisjon har vært begrenset til spesielle saker eller saksområder, eller i tilfeller hvor berøringspunktene mellom ansvarsområdene som politiker og interessene til den nye virksomheten lar seg avgrense. Saksforbud kan ikke ilegges dersom dette vil innebære at politikerens blir utestengt fra arbeidsoppgaver som er en sentral eller vesentlig del av den nye stillingen, vervet eller næringsvirksomheten. I slike tilfeller må det i stedet ilegges karantene.

Saksforbud kan som hovedregel ilegges inntil 12 måneder etter at politikerens har fratrådt, jf. karanteneloven § 7 første ledd. Karantene kan ilegges i inntil 6 måneder fra fratreden som politiker, jf. § 6. Dersom det foreligger særlig tungtveiende grunner, kan det ilegges et saksforbud på inntil 12 måneder i tillegg til en karantene på inntil 6 måneder, jf. § 7 andre ledd. En aktuell situasjon hvor det kan være aktuelt å vurdere karantene og saksforbud utover 12 måneder, kan være når departementet har vært involvert i anbud eller forhandlinger om store innkjøp, og hvor prosessen strekker seg langt frem i tid (Prop. 44 L (2014–2015) punkt 8.4.5).

4.2 Karantenelovutvalgets mandat

Utvalget skulle i henhold til punkt 2 i mandatet vurdere om definisjonen av saksforbud er tilstrekkelig klar og dekkende for å ilegge en begrensning ved overgang til stilling eller i forbindelse med utøvelse av egen næringsvirksomhet.

4.3 Karantenelovutvalgets forslag

4.3.1 Definisjonen av saksforbud

Karantenelovutvalget mener det er hensiktsmessig å gi en mer omfattende definisjon av saksforbud i loven for å skape klarhet og forutberegnelighet. Karantenelovutvalget foreslår en definisjon av saksforbud hvor det går frem at et saksforbud innebærer et forbud mot å drive påvirkningsarbeid, gi råd til eller opptre på vegne av andre, delta i saksbehandling, møter eller forhandlinger i bestemte saker eller saksområder.

Utvalget mener at denne definisjonen vil favne bredden i hva som kan omfattes av et saksforbud og hva en tidligere politiker ikke «kan involvere seg» i ved ilagt saksforbud. Det har blant annet her vært viktig å tydeliggjøre et forbud mot å drive påvirkningsarbeid. En relativt stor andel av tidligere politikere melder overgang til kommunikasjonsselskaper, interesseorganisasjoner eller oppretter egne rådgivningsselskaper der påvirkningsarbeid og lobbying inngår som en del av den nye stillingen.

4.3.2 Varigheten av saksforbud

Når det gjelder varigheten av saksforbud viser Karantanelovutvalget til at saksforbud kan ilegges for en periode på inntil 12 måneder etter fratreden. I kombinasjon med karantene kan, dersom det foreligger «særlig tungtveiende grunner», saksforbud ilegges for en periode på inntil 18 måneder, jf. § 7 andre ledd. Utvalget har vurdert om saksforbud alene bør kunne ilegges i inntil 18 måneder etter fratreden, når det er særlige grunner som tilsier det. I Prop 44 L (2014–2015) punkt 8.4.5 vises det i drøftelsen av behovet for en forlenget periode til situasjoner der «departementet har vært involvert i anbud eller forhandlinger om store innkjøp, behandling av store konsesjonssaker eller andre omfattende avtaler, tillatelser eller løyver».

Karantanelovutvalget foreslår at det åpnes for at det kan ilegges saksforbud i inntil 18 måneder etter fratreden i slike saker og eventuelt andre tilfeller med tilsvarende behov for avskjerming av saker eller saksområder i et lengre tidsrom, uten at det samtidig må ilegges karantene. Forutsetningen er at saksforbudet kan avgrenses slik at politikeren ikke blir utestengt fra arbeidsoppgaver som er en sentral eller vesentlig del av den nye stillingen, vervet eller næringsvirksomheten slik at det reelt sett medfører et «arbeidsforbud». Hovedregelen må fortsatt være at saksforbud kan gis i inntil 12 måneder, men at det kan utvides til 18 måneder når «særlig tungtveiende grunner» tilsier det.

4.4 Departementets vurderinger og forslag

Etter departementets vurdering er definisjonen av saksforbud som foreslås av Karantanelovutvalget dekkende for hvilke restriksjoner som følger av et saksforbud. Forslaget gir mer informasjon og veiledning til politikeren, og allmennheten, om hva et saksforbud innebærer. Dette bidrar til klargjøring. Departementet foreslår derfor en revidert definisjon av saksforbud i forslag til revidert tredje ledd i karantenelovens § 2. Departementet foreslår imidlertid at lovens definisjon av saksforbud gis en noe annen utforming, ved at aktivitetene som utvalget mener kan omfattes av et saksforbud og forbudet mot å involvere seg i bestemte saker eller saksområder oppstilles som typiske eksempler på hva et saksforbud kan omfatte. Etter departementets syn gir dette en bedre språklig utforming av bestemmelsen, og man unngår at definisjonen oppfattes som uttømmende slik at aktiviteter utilsiktet faller utenfor lovens definisjon og dermed av et saksforbud.

Bestemmelsen er tatt inn i lovens kapittel 1, Innledende bestemmelser, og vil dermed også gjelde for embetsmenns og statsansattes overganger til stilling mv. utenfor statsforvaltningen, som reguleres av lovens kapittel 4. Etter departementets vurdering er den foreslåtte definisjonen hensiktsmessig og dekkende også for disse overgangene. Innholdet i et saksforbud er det samme for alle overgangene, og det er hensiktsmessig med en klargjøring også når det gjelder disse overgangene.

Forslag til revidert tredje ledd til lovens § 2 definisjoner:

Med saksforbud menes et tidsbegrenset forbud mot å involvere seg i bestemte saker eller saksområder. *Dette omfatter blant annet å drive påvirkningsarbeid, gi råd til eller opptre på vegne av andre og delta i saksbehandling, møter eller forhandlinger.*

Etter departementets vurdering er det også hensiktsmessig at karanteneloven gir en åpning for at saksforbud kan ilegges i inntil 18 måneder etter at politikeren har fratrådt sitt politiske embete eller politiske stilling i særlige tilfeller, uten at politikeren samtidig må ilegges karantene. Som påpekt av utvalget kan det i særlige tilfeller foreligge et skjermingsbehov av saker eller saksområder i en lengre periode, og det synes mangelfullt begrunnet hvorfor enkelte avgrensede områder ikke skal kunne skjermes selv om det ikke er behov eller grunnlag for karantene. Det kan i enkelte tilfeller foreligge slike klare behov, og det er en forutsetning at saksforbudet ikke utestenger politikeren fra vesentlige funksjoner eller oppgaver som ligger til den nye stillingen.

Departementet foreslår derfor at det kan ilegges saksforbud i inntil 18 måneder etter fratreden dersom det foreligger særlig tungtveiende grunner, som vil gå frem av karanteneloven § 7 andre ledd, i samsvar med Karantenelovutvalgets forslag.

Forslag til endringer i andre ledd til § 7 om saksforbud:

Dersom det foreligger særlig tungtveiende grunner, kan det ilegges saksforbud i inntil atten måneder etter fratreden.

5 Reglene om godtgjørelse

5.1 Gjeldende rett

5.1.1 Karanteneloven

En politiker som blir ilagt karantene, mottar kompensasjon for inntektstapet i form av godtgjørelse. Etter karanteneloven § 8 mottar en politiker en godtgjørelse i karantenetiden som tilsvarer lønnen vedkommende hadde ved fratreden som politiker, med tillegg av feriepenger. Lønn eller vederlag for annet arbeid, verv eller oppdrag politikeren mottar eller opptjener i karantenetiden, går til fradrag i godtgjørelsen.

I karantenetiden er politikeren også omfattet av en ordning som tilsvarer gruppelivsordningen som følger av den til enhver tid gjeldende hovedtariffavtalen i staten. Regjeringsmedlemmer som ilegges karantene, opprettholder også medlemskap i pensjonsordningen for stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer til karantenetiden utløper, jf. stortings- og regjeringspensjonsloven § 1-2 tredje ledd. Statssekretærer og politiske rådgivere opprettholder medlemskap i Statens pensjonskasse, jf. lov om Statens pensjonskasse § 20 første ledd bokstav g.

Godtgjørelse gis til politikere som ilegges karantene. Ved overgang til ny stilling er det et vilkår for å få godtgjørelse at politikeren er ilagt karantene etter å ha fått et forpliktende tilbud om jobb, som vedkommende akter å tiltre. Dette henger også sammen med at Karantenenemnda bare behandler reelle overganger. Det tilstår også godtgjørelse dersom politikeren ilegges karantene ved etablering av egen næringsvirksomhet. Politikeren må da som del av informasjonsplikten etter karanteneloven § 5 dokumentere at virksomheten faktisk er etablert. Det stilles krav om at virksomheten er registrert i Brønnøysundregistrene

og har fått et organisasjonsnummer på det tidspunkt politikerens melder om overgangen til Karantenenemnda.

Etter karanteneloven gis det ikke godtgjørelse dersom politikerens ilegges saksforbud. Etter praksis gis det heller ikke godtgjørelse dersom politikerens ilegges karantene ved overgang til verv – for eksempel styreverv.

5.1.2 Utbetaling av godtgjørelse i karantenetiden

Godtgjørelsen utbetales av Statsministerens kontor, basert på Karantenenemndas vedtak om karantene. Dette er nærmere omtalt i Håndbok for politisk ledelse, som utgis av Statsministerens kontor. Eventuelle trekk i godtgjørelsen for mottatt eller opptjent inntekt i karantenetiden foretas av Statsministerens kontor på bakgrunn av politikerens opplysninger. Det går frem av Håndbok for politisk ledelse at Statsministerens kontor straks skal underrettes dersom det i eller etter karanteneperioden oppstår endringer i inntektsforholdene som gjør det nødvendig å avkorte eller tilbakebetale hele eller deler av godtgjørelsen.

5.2 Karantenelovutvalgets mandat

Utvalget skulle i henhold til punkt 1 i mandatet vurdere om det skal være adgang til å gjøre unntak fra hovedregelen om kompensasjon. Det skulle vurderes om det bør være unntak fra retten til godtgjørelse for tilfeller hvor politikerens går tilbake til en stilling som ikke er omfattet av karantenereglene, eller i tilfeller der stillingen, næringsvirksomheten eller vervet er en bistilling. Utvalget skulle også se på om det fortsatt skal gis godtgjørelse for ilagt karantene dersom en politiker oppretter et foretak med sikte på rådgivningsvirksomhet innenfor tidligere arbeidsområde som politiker. Utvalget skulle også vurdere om det kan være aktuelt å gi kompensasjon for ilagt saksforbud.

5.3 Karantenelovutvalgets forslag

5.3.1 Godtgjørelse ved overgang til egen næringsvirksomhet

Karantenelovutvalget foreslår at det ikke skal gis godtgjørelse for ilagt karantene ved overgang til næringsvirksomhet en politiker har opprettet etter å ha tiltrådt det politiske embetet eller den politiske stillingen, eller ved overgang til næringsvirksomhet som ikke tidligere har hatt reell drift. Unntaket omfatter både opprettelse av rådgivningsselskap og andre former for næringsvirksomhet innenfor samme område som vedkommende arbeidet med eller hadde ansvar for som politiker. Karantenelovutvalget foreslår et nytt andre ledd i bestemmelsen om godtgjørelse, hvor det går frem at godtgjørelse ikke gis ved ilagt karantene for slike overganger.

Utvalget viser til at dersom en politiker oppretter egen næringsvirksomhet innenfor samme område som vedkommende arbeidet med eller hadde ansvar for som politiker, vil karantenelovens regler i mange tilfeller tilsa at politikerens ilegges karantene. Etter utvalgets syn bør ikke en politiker som velger å etablere egen virksomhet innenfor akkurat det samme området vedkommende arbeidet med eller hadde ansvaret for som politiker, motta godtgjørelse i karantenetiden. Dette åpner for omgåelse av regelverket om

fratredelsesytelse, eller mistanke om dette. Politikere kan oppnå en lengre periode med ytelser, inntil tre måneder etter utløpet av den perioden politikerens kan motta fratredeytelse, ved å opprette egen næringsvirksomhet. Dette er etter utvalgets syn med på å undergrave tilliten til karanteneregelverket, et hensyn som gjør seg særlig sterkt gjeldende sett i lys av det sterke kontroll- og sanksjonsregimet personer som mottar trygdeytelser er underlagt.

Utvalget uttaler at det kan tenkes at begrensninger knyttet til å drive næringsvirksomhet og ha inntekt, uten at dette kompenseres, kan støte mot grunnlovsmessige eller menneskerettslige skranker – for eksempel retten til privatliv og retten til eiendom etter Den europeiske menneskerettskonvensjon artikkel 8 og tilleggsprotokoll 1 artikkel 1, og retten til arbeid etter Grunnloven § 110 og FN-konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter artikkel 6. Utvalget antar imidlertid at det her er tale om restriksjoner som er så begrenset at det ikke støter mot slike rettigheter, selv om utvalget ikke har hatt anledning til å gå grundig inn i disse problemstillingene. Utvalget viser til at restriksjonen kommer til anvendelse ved etablering av egen næringsvirksomhet innenfor de områdene som politikerens var involvert i eller hadde ansvar for som politiker. Politikerens kan ta alle andre stillinger, og vil motta godtgjørelse dersom han eller hun ilegges karantene. Dersom en politiker oppretter næringsvirksomhet som ikke har noen tilknytning til ansvars- og arbeidsområdene vedkommende hadde i det politiske embetet eller den politiske stillingen, vil karantenelovens regler tilsi at politikerens ikke ilegges karantene. Det vil da ikke oppstå en situasjon hvor en politiker ilegges karantene uten godtgjørelse i karantenetiden. Restriksjonen er også klart begrenset i tid, særlig når det ses hen til den perioden en politiker kan motta fratredeytelse etter fratrede.

Av samme grunner er det utvalgets vurdering at en slik restriksjon ikke er å anse som et yrkesforbud. Det er tale om en tidsavgrenset restriksjon for en bestemt og klart avgrenset overgang.

Restriksjonen er etter utvalgets vurdering også saklig begrunnet og forholdsmessig sett opp mot de hensynene som søkes ivarettatt. Det er en snever, klart avgrenset og kortvarig begrensning i adgangen til å etablere egen næringsvirksomhet som har til formål å ivareta viktige samfunnsmessige formål som tilliten til forvaltningen og det politiske systemet, tilliten til karateneinstituttet og motvirkning av at reglene om godtgjørelse og fratredeytelse omgås. Disse hensynene begrunner også at disse overgangene kan og bør behandles ulikt andre overganger som omfattes av karanteneloven.

Karantenelovutvalget legger vekt på at hensynet til å motvirke omgåelse av reglene om fratredeytelse gjør seg særlig gjeldende når en politiker oppretter egen næringsvirksomhet etter å ha fratrådt sitt politiske embete eller sin politiske stilling. Dersom en politiker har opprettet og drevet egen virksomhet før vedkommende tiltrådte som politiker, gjør ikke disse hensynene seg gjeldende på samme måte. Et unntak fra retten til godtgjørelse for en politiker som på denne måten går tilbake til sitt tidligere virke, kan også virke urimelig for politikerens. Unntak fra retten til godtgjørelse skal derfor ikke gjelde for egen virksomhet etablert før politikerens tiltrådte sitt politiske embete eller sin politiske stilling, forutsatt at virksomheten har vært etablert med drift og aktiviteter. Har det ikke vært drift i

virksomheten («sovende selskap»), omfattes overgangen av unntaket fra retten til godtgjørelse. Dette begrunnes med hensynet til å motvirke omgåelse av reglene om fratreddesytelse, og at det er når en politiker går tilbake til sitt tidligere virke hvor det har vært drift og aktiviteter, at unntak fra retten til godtgjørelse kan virke urimelig for politikeren.

5.3.2 Godtgjørelse ved overgang til bistilling

Karantenelovutvalget foreslår at det ikke skal gis godtgjørelse for ilagt karantene ved overgang til stilling, verv eller næringsvirksomhet som utgjør bistilling eller bierverv. Utvalget foreslår at også dette tas inn i forslaget til nytt andre ledd i bestemmelsen om godtgjørelse.

Utvalget viser til at formålet med reglene om godtgjørelse er å kompensere for inntektstapet som følge av at tiltredelse i nytt arbeid eller egen næringsvirksomhet, som utgjør hovedbeskjeftigelsen og hovedinntektskilden til politikeren, må utsettes på grunn av vedtak om karantene. Det er ikke gitt at en politiker opprettholder det tidligere lønnsnivået ved overgang til ny stilling etter fratreden fra det politiske embetet eller den politiske stillingen. Slik sett sidestilles politikere med andre arbeidstakere, lønnsnivået er ulikt i ulike stillinger og i ulike virksomheter. Dersom karantene ved overgang til bistilling eller bierverv skulle kompenseres med godtgjørelse, vil det kunne være en måte for politikere å opprettholde det tidligere lønnsnivået på. Det er ikke formålet med godtgjørelsen, og etter utvalgets syn vil også en slik ordning kunne bidra til å svekke allmennhetens tillit til systemet. Utvalget har også i sin vurdering sett hen til overgang til styreverv, hvor det etter praksis ikke tilkjennes godtgjørelse dersom politikeren ilegges karantene.

5.3.3 Godtgjørelse for ilagt saksforbud

Etter utvalgets vurdering bør det ikke gis godtgjørelse for saksforbud. Utvalget viser til at godtgjørelsen er en kompensasjon for inntektstap som gis ved karantene, og som skal kompensere for at politikeren i karantenetiden ikke kan utføre arbeid og dermed ikke har inntekt. Et saksforbud innebærer at politikeren kan tiltre stillingen eller vervet eller starte opp egen næringsvirksomhet, men får en innskrenkning i utførelse av enkelte oppgaver, uten å bli kompensert for dette. Politikere får kompensert for inntektstap ved ilagt karantene dersom de blir ilagt både karantene og saksforbud. Dersom de kun ilegges saksforbud, kan de starte i ny stilling med innskrenkninger i utførelse av enkelte oppgaver, men vil oppebære lønn eller kunne ha inntekt i egen næringsvirksomhet. Utvalget viser dessuten til at Karantenenemnda ikke kan ilegges saksforbud som innebærer at politikere blir utestengt fra en vesentlig del av sin nye stilling eller sin nye næringsvirksomhet.

5.4 Departementets vurderinger og forslag

5.4.1 Karantenelovutvalgets forslag

Etter departementets vurdering er det viktig at gjeldende lover oppleves rettferdige, at sammenlignbare tilfeller behandles mest mulig likt, og at ikke enkelte grupper har særlige ordninger som ikke er tilstrekkelig begrunnet. Etter departementets vurdering har også utviklingen vist at det er behov for en revisjon av karantenelovens regler om godtgjørelse.

Det strider mot allmennhetens rettsoppfatning at statsråder, statssekretærer og politiske rådgivere er underlagt et regelverk om godtgjørelse som åpner for omgåelse. Helt uavhengig av om slik omgåelse skjer eller ikke, så er det departementets vurdering at muligheten for slik omgåelse i seg selv kan bidra til å svekke tilliten til det politiske systemet og til karanteneinstituttet. Dette er viktige hensyn som tilsier at en politiker som oppretter egen næringsvirksomhet innenfor det området han eller hun arbeidet med eller hadde ansvar for som politiker, ikke skal motta godtgjørelse dersom han eller hun ilegges karantene. Tilsvarende hensyn gjør seg gjeldende for ilagt karantene ved overgang til næringsvirksomhet som ikke tidligere har hatt reell drift.

Når det gjelder forslaget om at godtgjørelse ikke skal tilkjennes for karantene som ilegges ved overgang til stilling som er en bistilling eller bierverv, deler departementet utvalgets vurdering av at godtgjørelse i slike tilfeller ikke er i samsvar med formålet bak reglene om godtgjørelse. En bistilling eller et bierverv kommer i tillegg til en hovedstilling, og unntaket kommer dermed til anvendelse for politikere som allerede har sikret inntekt fra annet arbeid. Dette taler for at karanteneloven oppstiller et unntak fra retten til godtgjørelse også i disse tilfellene.

På denne bakgrunn foreslår departementet at to unntak fra retten til godtgjørelse for ilagt karantene tas inn i nytt andre ledd til karanteneloven § 8 om godtgjørelse, som omfatter overgang til egen næringsvirksomhet og overgang til bistilling eller bierverv, i samsvar med karantenelovutvalgets forslag.

Forslag til nytt andre ledd til § 8 om godtgjørelse:

Godtgjørelse gis ikke for ilagt karantene ved overgang til næringsvirksomhet en politiker har opprettet etter å ha tiltrådt det politiske embetet eller den politiske stillingen, eller ved overgang til næringsvirksomhet som ikke tidligere har hatt reell drift. Tilsvarende gjelder for ilagt karantene ved overgang til stilling, verv eller næringsvirksomhet som er bistilling eller bierverv.

Departementet deler også karantenelovutvalgets vurdering av at det ikke bør tilkjennes godtgjørelse for saksforbud. Departementet viser, som karantenelovutvalget, til at et saksforbud, i motsetning til karantene, ikke innebærer at tiltredelse i den nye stillingen, vervet eller næringsvirksomheten må utsettes. Et saksforbud kan ikke utformes så vidt at det utestenger politikerens fra en vesentlig del av den nye stillingen. Et saksforbud vil derfor ikke være til hinder for at politikerens har inntekt fra sitt nye virke. Departementet vil derfor ikke foreslå at det skal gis godtgjørelse for ilagt saksforbud, men viderefører gjeldende rett med at det ikke gis godtgjørelse for saksforbud. Departementet peker i tillegg på at det vil by på utfordringer å utarbeide en god regel eller en god praksis for hvordan en eventuell godtgjørelse for saksforbud skal beregnes. I tillegg ville en regel om godtgjørelse for ilagt saksforbud ved overgang til ny stilling reise spørsmål om hvem en eventuell godtgjørelse skulle tilfalle, politikerens selv eller den nye arbeidsgiveren. Det er den nye arbeidsgiveren som plikter å betale lønn til politikerens, men som en konsekvens av vedtak om saksforbud politikerens er ilagt, vil være underlagt noen begrensninger med hensyn til hvilke oppgaver politikerens kan utføre i en tidsmessig avgrenset periode.

5.4.2 Nivået på godtgjørelsen

Reglene om godtgjørelse for ilagt karantene må ikke forveksles med reglene om fratreddesytelse. Politisk ledelse kan etter søknad få innvilget fratreddesytelse på de vilkår som følger av det til enhver tid gjeldende stortingsvedtak og «Reglement om arbeidsvilkår for departementenes politiske ledelse» § 14. Formålet med ordningen er å sikre inntekt i en begrenset periode for dem som ikke kan gå direkte over i annet inntektsgivende arbeid eller virksomhet.

Fra 16. august 2021 ble det gjort endringer i fratreddesytelsesordningen som blant annet innebærer at fratreddesytelsens størrelse for måned to og tre nå utgjør 80 % av regulativ godtgjørelse i stedet for 100 % som tidligere, se Håndbok for politisk ledelse punkt 8.1. Reduksjonen i fratreddesytelsens størrelse er blant annet begrunnet i at den enkelte vil ha et sterkere incentiv til å skaffe inntektsgivende arbeid e.l.

Godtgjørelse tilkjennes politikere som er ilagt karantene i forbindelse med overgang til ny stilling mv. Etter karanteneoven § 8 tilsvarer godtgjørelsen ved ilagt karantene den lønn vedkommende hadde ved fratreden som politiker, med tillegg av feriepengene. Godtgjørelsen har på denne måten vært nærmest sammenfallende med og sett i sammenheng med fratreddesytelsen (Prop. 44 L (2014-2015) punkt 8.5). Det har imidlertid vært noe ulike regler hva gjelder fradrag for andre inntekter.

Inntekten i den nye stillingen, vervet eller næringsvirksomheten til politikeren vil variere, og vil kunne være enten høyere eller lavere enn lønnen vedkommende hadde i det politiske embetet eller den politiske stillingen.

Når reglene om fratreddesytelse er revidert, slik at fratreddesytelsen for måned to og tre utgjør 80 % av regulativ godtgjørelse, kan det reises spørsmål om det også bør vurderes endringer i størrelsen på godtgjørelsen etter karanteneoven.

Et mindretall i karantenelovutvalget har en særmerknad om nivået på godtgjørelsen i utvalgets rapport. Mindretallet uttaler at de mener det er riktig at staten skal sørge for inntektssikring ved pålagt karantene, men pålegget følges ikke av krav til innsats eller aktivitet. Derfor finner disse medlemmene det ikke urimelig om godtgjørelsen ikke tilsvarer full lønn, men i stedet settes til en prosentandel av tidligere lønn, for eksempel 80 prosent. Mindretallet viser videre til at det finnes en rekke inntektssikringsordninger som ikke gir full lønn etter fratredelse, og det er ikke ønskelig å skape incentiv til å velge løsninger som gir lange karanteneperioder fremfor å søke virksomhet som ikke medfører dette.

Departementet vil peke på fratreddesytelsen er et økonomisk sikkerhetsnett for dem som ikke er i stand til å skaffe seg andre inntekter den første tiden etter fratreden. Formålet med fratreddesytelsesordningen er å sikre inntekt i en begrenset periode for dem som ikke kan gå direkte over i annet inntektsgivende arbeid eller virksomhet. Reglene om godtgjørelse etter karanteneoven gjelder for politikere som har skaffet seg annet inntektsgivende arbeid, men som på grunn av et offentligrettslig pålegg må utsette tiltredelsen, og dermed ikke har egen inntekt fra dette arbeidet. Godtgjørelsen er en kompensasjon for inntektstapet karantenetiden medfører. Fratreddesytelsen og godtgjørelse for ilagt karantene kommer

derfor til anvendelse for ulike situasjoner og skal ivareta ulike formål. Dette kan igjen tilsi at vurderingen av hvilket nivå ytelsene skal ligge på, ikke trenger å være den samme. Man kunne også tenke seg at karantenegodtgjørelsen skulle tilsvare inntekt i ny stilling mv, eventuelt med et tak i tilfelle veldig høye inntekter i den nye stillingen.

Etter departementets syn, reiser spørsmål om en eventuell endring i nivået på godtgjørelsen prinsipielle spørsmål, som krever en nærmere utredning før det kan tas stilling til spørsmålet. Det var også flertallets vurdering i karantenelovutvalget. Flertallet i karantenelovutvalget bemerket at spørsmålet om nivået på godtgjørelsen ikke var en del av mandatet, og disse medlemmene ville derfor ikke ta opp spørsmålet til vurdering. Flertallet bemerket også at dette er et spørsmål som reiser flere problemstillinger som ikke har vært vurdert av utvalget, og som krever en mer omfattende utredning før det kan vurderes.

Departementet ser at det kan være hensyn som tilsier at godtgjørelsen for karantene justeres ned. Dette er imidlertid et spørsmål som krever nærmere utredning. Departementet ber om høringsinstansenes syn på spørsmålet om nivået på godtgjørelsen for ilagt karantene bør vurderes nærmere, og hvilket nivå som da finnes mest hensiktsmessig. Departementet tar sikte på å utrede dette spørsmålet nærmere etter at vi har mottatt innspillene fra høringen, og vurdere eventuelle endringer.

6 Reaksjoner ved brudd på karanteneloven eller vedtak fattet etter loven

6.1 Gjeldende rett

6.1.1 Innledning

Brudd på regelverket kan skje både ved at pliktene etter loven brytes, og ved at en politiker handler i strid med et vedtak fattet av Karantenenemnda. Brudd på karanteneloven kan for eksempel skje ved at informasjonsplikten ikke overholdes, enten ved at en politiker ikke gir melding til Karantenenemnda i tide, gir uriktige opplysninger eller ikke gir informasjon til Karantenenemnda om overgang til ny stilling i det hele tatt. Brudd kan også skje ved at en politiker tiltrer en stilling eller utfører arbeidsoppgaver i ny stilling i strid med vedtak fattet av Karantenenemnda om karantene og saksforbud.

For å sikre at karanteneloven etterleves, er det gitt regler som innebærer at brudd på reglene kan møtes med ulike reaksjoner av Karantenenemnda. Det kan fattes vedtak om pålegg og tvangsmulkt, administrativ inndragning og overtredelsesgebyr. Reaksjoner ved overtredelse av karanteneloven og Karantenenemndas vedtak er regulert i karanteneloven kapittel 5, som gjelder for alle overgangene som omfattes av loven.

6.1.2 Pålegg og tvangsmulkt

Karantenenemnda kan pålegge politikerens å rette opp i brudd på karanteneloven eller nemndas vedtak. Det kan for eksempel være pålegg om å gi informasjon om overgang til ny stilling, eller at aktiviteter i strid med karantene eller saksforbud må opphøre.

Tvangsmulkt kan fastsettes samtidig med at det gis et pålegg, eller det kan treffes i eget vedtak. Tvangsmulkt løper fra fristen for å oppfylle pålegget har gått ut, og løper så lenge det ulovlige forholdet varer. Det er ikke noe krav om at politikeren har utvist subjektiv skyld.

Formålet med tvangsmulkt er å fremtvinge oppfyllelse av pålegget. Utgangspunktet er derfor at tvangsmulkt bør settes så høyt at det ikke skal lønne seg å betale mulkten, for deretter å fortsette med den lovstridige handlingen. Det kan være en utfordring å fastslå hva som vil være et tilstrekkelig beløp for at tvangsmulkten skal fungere som et virkemiddel for å fremtvinge oppfyllelse av pålegget. Derfor er det gitt regler om tvangsmulktenes størrelse i forskriften til karanteneoven.

Det er lagt vekt på å gjenspeile en rimelig avveining mellom overtrederens økonomiske evne og hensynet til at tvangsmulkten skal fungere som et oppfyllelsespress der nemnda ikke har andre objektive holdepunkter for å vurdere en rimelig størrelse. Tvangsmulkten er derfor knyttet opp mot godtgjørelsen politikeren mottar dersom han eller hun blir ilagt karantene. Tvangsmulkt skal som hovedregel tilsvare halvannen gang den dagslønn vedkommende mottok før overgangen. Tvangsmulkten forfaller til betaling i daglige terminer fra og med første virkedag etter at fristen for retting er utløpt. Det er altså tale om en løpende tvangsmulkt, og at tvangsmulkten fastsettes som en dagmulkt.

Tvangsmulkten kan settes lavere eller høyere enn hovedregelen tilsier, dersom særlige grunner tilsier det. Dette er ment som en unntaksbestemmelse, hvor det skal legges vekt på om mulkten står i et rimelig forhold til overtredelsen. I denne vurderingen skal det legges vekt på hvilken norm som er brutt, arten av bruddet og en vurdering av grovheten av bruddet. Fordi mulkten fungerer som et økonomisk press for at overtrederen skal oppfylle sine plikter, må også overtrederens økonomiske evne og fortjeneste ved bruddet vektlegges.

Reglene om pålegg og tvangsmulkt er gitt i karanteneoven § 18. Regler om tvangsmulktenes størrelse og forfall av tvangsmulkt er gitt i forskriften til karanteneoven §§ 2 og 3.

6.1.3 Administrativ inndragning

Karantenenemnda kan fatte vedtak om at inntekt som er oppnådd ved brudd på karanteneoven eller Karantenenemndas vedtak, skal inndras helt eller delvis. Dette kan for eksempel dreie seg om lønn, godtgjørelse eller andre økonomiske fordeler en politiker har hatt ved å bryte sine forpliktelser.

Formålet med inndragning er å stille den som bryter regelverket, i samme stilling som om overtredelsen ikke hadde skjedd. Inntekt oppnådd ved brudd på forpliktelsene etter karanteneoven eller Karantenenemndas vedtak kan inndras uavhengig av om den som har overtrådt reglene kan bebreides, det vil si uavhengig av subjektiv skyld.

Dersom størrelsen av inntekten ikke kan godtgjøres, fastsettes beløpet som skal inndras skjønnsmessig. Inndragning kan bare skje dersom dette ikke vil være urimelig. Hvorvidt

inndragning vil være urimelig, vurderes konkret. Momenter som overtredelsens art og omfang er relevante i denne vurderingen.

Endelig vedtak om inndragning er tvangsgrunnlag for utlegg. Inndratt inntekt tilfaller statskassen.

Reglene om inndragning er gitt i karanteneloven § 19.

6.1.4 Overtredelsesgebyr

Karantenenemnda kan ilegge overtredelsesgebyr til den som grovt uaktsomt eller forsettlig overtrer karanteneloven eller Karantenenemndas vedtak. I dette ligger det at politikeren må være sterkt å klandre for overtredelsen, ved at vedkommende burde ha forstått at handlingen var i strid med forpliktelsene etter karanteneloven eller et vedtak fattet av Karantenenemnda, eller at politikeren med viten og vilje har overtrådt reglene.

Ved eventuelle grovt uaktsomme eller forsettlige overtredelser av karanteneloven eller Karantenenemndas vedtak må Karantenenemnda foreta en skjønnsmessig vurdering av om det skal ilegges et overtredelsesgebyr. I denne vurderingen skal det særlig legges vekt på hvor grov overtredelsen er, graden av skyld, om politikeren har hatt eller kunne ha oppnådd noen fordel av overtredelsen, politikeren økonomiske evne og den preventive effekten.

Det er forutsatt i forarbeidene til karanteneloven at terskelen for å ilegge overtredelsesgebyr skal være høy, og kan særlig være aktuelt i tilfeller hvor de øvrige reaksjonene ikke er tilstrekkelige som reaksjon på grove brudd. Sentralt i vurderingen er hvor grov overtredelsen er, og hvilke konsekvenser overtredelsen har hatt eller kunne medført. Som eksempel nevnes i forarbeidene at dersom det ikke gis informasjon til Karantenenemnda om nye stillinger, eller det gis uriktige opplysninger, kan dette undergrave regelverket. Brudd på informasjonsplikten vil dermed kunne være en alvorlig overtredelse. Her vil det imidlertid måtte vurderes ulikt om politikeren melder om nye stillinger senere enn fristen karanteneloven oppstiller, hvilket i praksis vil innebære at tiltredelse vil måtte utsettes til Karantenenemnda har fått behandlet saken, eller om det fremstår sannsynlig at politikeren har unnlatt å melde fra om overgangen eller gitt uriktige opplysninger for å unngå å få et vedtak om karantene og/eller saksforbud.

Et annet viktig moment er graden av skyld. Her må det legges vekt på hvor klanderverdig handlingen er, og om den bærer preg av uhell eller ubetenksomhet, eller om den fremstår som planlagt. Den preventive effekten overtredelsesgebyret vil ha, skal også vektlegges.

Å bli ilagt overtredelsesgebyr vil kunne få store økonomiske konsekvenser og kan i tillegg ha stor betydning for omdømmet til den det gjelder. For at rettssikkerheten skal bli godt ivaretatt, er det krav om klar sannsynlighetsovervekt for at vilkårene for å ilegge overtredelsesgebyr er oppfylt, også for at politikeren har vært grovt uaktsom eller med viten og vilje har handlet i strid med sine forpliktelser, for at Karantenenemnda skal kunne ilegge overtredelsesgebyr.

Ved utmåling av overtredelsesgebyr skal det legges vekt på de samme momentene som i vurdering av om overtredelsesgebyr skal ilegges. I forskriften til karanteneloven er det av hensyn til forutberegnelighet gitt regler om maksimumsbeløp for overtredelsesgebyr. En politiker som går over til stilling eller verv utenfor statsforvaltningen, eller etablerer næringsvirksomhet, kan ikke ilegges et overtredelsesgebyr som overstiger godtgjørelse tilsvarende seks måneder karantene.

Dersom ikke annet går frem av vedtaket, forfaller overtredelsesgebyr til betaling fire uker etter at endelig vedtak er fattet. Endelig vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg.

Reglene om overtredelsesgebyr er gitt i karanteneloven § 20. Regler om maksimumsbeløp for overtredelsesgebyr er gitt i forskriften til karanteneloven § 4.

6.2 Karantenelovutvalgets mandat

Utvalget skulle i henhold til punkt 4 i mandatet vurdere om gjeldende sanksjonsregler bidrar til å støtte opp under formålet med karanteneloven og sikrer god etterlevelse av vedtak. Utvalget skulle vurdere om det kan være aktuelt med andre sanksjoner enn någjeldende når det foreligger klare brudd på ilagt karantene eller saksforbud. Utvalget skulle særskilt vurdere om det bør gis lovhjemmel for helt eller delvis bortfall av godtgjørelse ved brudd på ilagt karantene.

6.3 Karantenelovutvalgets forslag

6.3.1 Opphør og tilbakekreving av godtgjørelse

Karantenelovutvalget foreslår en ny bestemmelse i karanteneloven som gir hjemmel for at Karantenenemnda eller tilsettingsmyndigheten kan fatte vedtak om at tilkjent godtgjørelse skal opphøre og kreves tilbakebetalt helt eller delvis. Dette er § 22 i utvalgets lovforslag.

Utvalget uttaler at når godtgjørelse kan kreves tilbakebetalt helt eller delvis, gir det bestemmelsen den nødvendige fleksibilitet slik at anvendelsen av bestemmelsen kan tilpasses det enkelte tilfelle. I en situasjon hvor en politiker har utført arbeid og hatt inntekt i det tidsrommet hvor vedkommende er ilagt karantene og mottatt godtgjørelse, vil også inntekten som følge av overtredelsen kunne inndras etter karanteneloven § 19 (§ 20 i utvalgets lovforslag). Karantenenemnda må i slike tilfeller gjøre skjønnsmessige vurderinger av hvilke reaksjoner som skal benyttes, inkludert om det skal fattes vedtak om både inndragning og helt eller delvis bortfall og tilbakebetaling av godtgjørelse i alvorlige tilfeller.

Utvalget viser til at retten til godtgjørelse ved ilagt karantene har til formål å kompensere for inntektsbortfall når tiltredelse i ny stilling eller egen næringsvirksomhet må utsettes. Utvalget sammenligner reglene om godtgjørelse med reglene som gjelder for den som mottar trygdeytelser. Reglene om godtgjørelse har til felles med trygdeytelser at det er en ytelse som skal kompensere for tap av inntekt, og retten til godtgjørelse bygger på noen gitte forutsetninger som bygger på opplysninger gitt av mottakeren, det vil si politikerens selv. Dette

kan tilsi at de samme hensynene gjør seg gjeldende når forutsetningene for en godtgjørelse brytes eller viser seg å ikke stemme, som når forutsetningene for en trygdeytelse brytes eller viser seg å ikke stemme. Utvalget mener det kan stride med rimelighetshensyn og allmennhetens rettsoppfatning dersom godtgjørelse under karantene opprettholdes når forutsetningen for godtgjørelsen brytes eller viser seg å ikke stemme. Dette særlig sett i lys av den strenge praksisen som følges av Nav når det gjelder tilbakekreving av trygdeytelser og sanksjonering av mislighold av forpliktelsene etter folketrygdloven (trygdemisbruk). Det bør stilles vel så høye krav til statsråder, statssekretærer og politiske rådgivere når det gjelder overholdelse av regelverk og forpliktelser, som til personer som mottar ulike trygdeytelser, særlig sett i lys av at dette er personer som er gitt tillit til å besitte høye verv i samfunnet.

Utvalget viser til folketrygdlovens regler om brudd på forutsetningene for en ytelse og uriktige opplysninger. Folketrygdloven § 21-3 gir regler om opplysningsplikten. En person som krever en ytelse, plikter å gi de opplysninger og levere de dokumenter som er nødvendige for at Arbeids- og velferdsforvaltningen, Helsedirektoratet eller det organ Helsedirektoratet bestemmer, skal kunne vurdere om vedkommende har rett til ytelsen. Den som mottar en ytelse, plikter å underrette etaten om endringer i forhold som kan være avgjørende for om vedkommende fortsatt har rett til ytelsen eller for å kunne kontrollere ytelsens størrelse. Det kan fattes nytt vedtak dersom det skjer en endring i forhold som er av betydning for retten til den ytelsen vedkommende mottar, jf. § 21-6.

Folketrygdloven § 21-7 gir regler om uriktige opplysninger og følger for ytelser fra trygden. Et krav om en ytelse kan avslås, og en innvilget ytelse kan holdes tilbake eller stanses helt eller delvis dersom vedkommende mot bedre vitende gir uriktige opplysninger, holder tilbake opplysninger som er viktige for rettigheter eller plikter etter loven, eller uten rimelig grunn unnlater å etterkomme pålegg som er gitt med hjemmel i loven.

I folketrygdloven § 22-15 er det gitt regler om tilbakekreving etter feilaktig utbetaling. En utbetaling som Arbeids- og velferdsetaten, Helsedirektoratet eller et organ underlagt Helsedirektoratet har foretatt til noen som ikke hadde krav på den, kan kreves tilbake dersom den som har fått utbetalingen (mottakeren) eller noen som opptrådte på vegne av mottakeren, forsto eller burde ha forstått at utbetalingen skyldtes en feil. Det samme gjelder dersom vedkommende har forårsaket utbetalingen ved forsettlig eller uaktsomt å gi feilaktige eller mangelfulle opplysninger. Av Navs rundskriv til folketrygdloven kapittel 22 går det frem at dersom vilkårene for tilbakekreving er oppfylt, vil det i praksis bli fattet et vedtak om tilbakekreving.

6.3.2 Overtredelsesgebyr

Karantenelovutvalget foreslår at skyldkravet for å kunne ilegge overtredelsesgebyr endres fra forsett eller grov uaktsomhet til alminnelig uaktsomhet. Utvalget foreslår også at bestemmelsen om overtredelsesgebyr målrettes, slik at det fremgår av bestemmelsen når overtredelsesgebyr kan ilegges.

Skyldkravet for illeggelse av overtredelsesgebyr

Når det gjelder skyldkravet uttaler utvalget at skyldkravet etter gjeldende bestemmelse om overtredelsesgebyr, hvor det er krav om at overtredelsen har skjedd ved forsett eller grov uaktsomhet, er et strengt skyldkrav som også kan være utfordrende for Karantenenemnda å ta stilling til på bakgrunn av skriftlig saksbehandling. Utvalget har derfor vurdert om overtredelsesgebyr bør kunne ilegges med redusert krav til skyld, slik at vanlig uaktsomhet er tilstrekkelig, eller om overtredelsesgebyr også bør kunne ilegges på objektivt grunnlag, det vil si uten hensyn til skyld.

Når det gjelder skyldkrav ved illeggelse av administrative sanksjoner, viser utvalget til forarbeidene til forvaltningslovens regler om administrative sanksjoner der det fremgår at det som utgangspunkt bør gjelde et krav om forsett eller uaktsomhet. Dette er begrunnet med at sanksjoner har størst individual- og allmennpreventiv effekt der den som utsettes for sanksjonen, har vært klar over eller burde være klar over lovbruddet. Sanksjonshjemler uten krav til skyld kan likevel også ivareta individual- og allmennpreventive hensyn ved å bidra til at både fysiske og juridiske personer i større grad tar forholdsregler for å unngå overtredelser. Dessuten kan moralske hensyn tilsi at en ikke bør reagere med sanksjoner når gjerningspersonen ikke kan bebreides. Prinsipielt bør en derfor ta utgangspunkt i et krav om skyld for å kunne illegge administrative sanksjoner, særlig for fysiske personer. Alminnelig uaktsomhet vil ofte være tilstrekkelig som skyldkrav (Prop. 62 L (2015–2016) Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.) punkt 11.6 og punkt 13.2.4).

I forarbeidene til forvaltningslovens regler om administrative sanksjoner drøftes problemstillingen om hvorvidt vanskeligheter med å bevise skyld eller overdreven ressursbruk knyttet til slikt bevis bør kunne føre til at ansvaret gjøres objektivt, eller til at bevisbyrden snus slik at gjerningspersonen eventuelt må påvise at han eller hun har opptrådt tilstrekkelig aktsomt. Det går videre frem at illeggelse av administrative sanksjoner på objektivt grunnlag kan være aktuelt innenfor enkelte forvaltningsområder, da særlig ved masseovertredelser og hvor det er tale om mindre gebyrer – for eksempel parkeringsgebyr.

Utvalget legger vekt på at illeggelse av overtredelsesgebyr har en pønalt karakter, ved at den virker som en reaksjon mot en uønsket handling, og vil oppleves som en reaksjon med et klart pønalt preg. Et vedtak om illeggelse av overtredelsesgebyr vil nok også normalt kunne bli møtt med stor oppmerksomhet og vil kunne få betydelige konsekvenser for den det gjelder. Etter utvalgets syn bør det dermed stilles et krav om at politikeren har utvist skyld for at overtredelsesgebyr skal kunne ilegges, men at det er tilstrekkelig at politikeren har utvist alminnelig uaktsomhet.

Når skyldkravet senkes fra forsett eller grov uaktsomhet til alminnelig uaktsomhet, vil bestemmelsen etter utvalgets vurdering bli enklere å praktisere for Karantenenemnda. Utvalget understreker at det bør stilles høye krav til aktsomhet for politikere som innehar noen av samfunnets aller høyeste verv, og at det ikke skal mye til for at det må kunne legges til grunn at politikere har forstått hvilke forpliktelser de har etter karanteneregelverket.

Utvalget foreslår i forlengelsen av dette en lovteknisk justering av bestemmelsen om overtredelsesgebyr. I dag er momentene for vurderingen av om overtredelsesgebyr skal

illegges, og med hvilket beløp, inntatt i loven. Det går frem av karanteneloven § 20 andre ledd at det ved vurderingen særlig skal legges vekt på overtredelsens grovhet, graden av skyld, om overtrederen har hatt eller kunne ha oppnådd noen fordel av overtredelsen, overtrederens økonomiske evne og den preventive effekten. Etter utvalgets vurdering er dette alminnelige momenter i vurderinger som må gjøres i forbindelse med illeggelse og utmåling av reaksjoner, som uansett vil gjelde ved anvendelsen av loven. Når utvalget foreslår å endre skyldkravet, slik at det er tilstrekkelig med alminnelig uaktsomhet for at overtredelsesgebyr skal kunne ilegges, er det etter utvalgets vurdering mindre behov for at disse momentene listes opp i loven. Andre ledd i gjeldende bestemmelse bør derfor etter utvalgets vurdering utgå. Da oppnås samtidig en forenkling av regelverket ved at bestemmelsen forkortes, og blir noe mindre omfattende enn i dag.

Klargjøring av når overtredelsesgebyr kan ilegges

Utvalget foreslår at det i bestemmelsen om overtredelsesgebyr klargjøres i loven når overtredelsesgebyr kan ilegges. Det, sammen med et lavere skyldkrav, kan etter utvalgets syn bidra til at bestemmelsen blir klarere og enklere å håndheve.

Utvalget viser til at gjeldende bestemmelse om overtredelsesgebyr i karanteneloven er generelt utformet, slik at overtredelsesgebyr kan ilegges ved overtredelse av bestemmelser gitt i loven eller vedtak fattet i medhold av loven. At det i bestemmelsen klargjøres når overtredelsesgebyr kan ilegges er også i samsvar med anbefalingene fra sanksjonsutvalget og mønsterbestemmelse som er inntatt i denne innstillingen, jf. NOU 2003: 15 Fra bot til bedring punkt 13.3.1.2. og Prop. 62 L (2015–2016) Endringer i forvaltningsloven (administrative sanksjoner mv.) punkt 9.3 og punkt 7.4.3. Illeggelse av overtredelsesgebyr vil kunne være aktuelt ved brudd på informasjonsplikten og ved brudd på vedtak om karantene og/eller saksforbud.

6.4 Departementets vurderinger og forslag

6.4.1 Karantenelovutvalgets forslag

Opphør og tilbakekreving av godtgjørelse

Etter departementets syn er det viktig at karanteneloven etterleves, og at klare brudd på regelverket får konsekvenser. Politikerne som omfattes av loven innehar noen av samfunnets høyeste verv, og etterlevelse er av avgjørende betydning for tilliten til forvaltningen og det politiske systemet. Det er da også viktig at karanteneloven har regler om reaksjoner ved brudd på reglene som er forståelige for dem som har forpliktelser etter loven, og som kan håndheves av det organet som har fått ansvaret for dette.

Etter departementets vurdering vil det være i strid med allmennhetens rettsoppfatning dersom godtgjørelsen ikke kan opphøre eller trekkes tilbake, dersom forutsetningen for godtgjørelsen brytes. Dette står også i sterk kontrast til folketrygdlovens regler om trygdeytelser, slik Karantenelovutvalget påpeker. Selv om det er tale om ulike ytelser som skal ivareta ulike formål, er det ikke rimelig at kontroll- og reaksjonssystemet er så ulikt for ytelser en person mottar fra det offentlige.

Departementet støtter forslaget om at godtgjørelse kan opphøre og kreves tilbakebetalt ved brudd på karantene, og foreslår en ny lovbestemmelse som ny § 21 som gir hjemmel for dette, i tråd med Karantenelovutvalgets forslag:

§ 21. Opphør og tilbakekreving av godtgjørelse

Ved overtredelse av vedtak om karantene kan Karantenenemnda eller ansettelsesmyndigheten treffe vedtak om at tilkjent godtgjørelse skal opphøre og kreves tilbakebetalt helt eller delvis.

Bestemmelsen tas inn i lovens kapittel 5 om reaksjoner ved overtredelse, og vil derfor på grunn av lovens oppbygning og systematikk komme til anvendelse også for embetsmenn og statsansatte.

I departementets forslag til lovbestemmelse er det gjort to mindre språklige endringer sammenlignet med karantenelovutvalgets forslag til lovbestemmelse. Etter departementets forslag står det at Karantenenemnda eller ansettelsesmyndigheten (for embetsmenn eller statsansatte) kan *treffe* vedtak om at tilkjent godtgjørelse skal opphøre eller kreves tilbakebetalt helt eller delvis. I karantenelovutvalgets forslag til lovbestemmelse sto det at det kunne *fattes* slikt vedtak. Endringen i begrepsbruk foreslås for at begrepsbruken i denne bestemmelsen skal være bedre i samsvar med begrepsbruken i karanteneloven for øvrig, men har ingen materiell betydning. I tillegg foreslås det at begrepet tilsetningsmyndighet erstattes med ansettelsesmyndighet. Dette er en språklig endring for at begrepsbruken i karanteneloven skal harmoniseres med begrepsbruken i statsansatteloven, og er en oppfølging av karantenelovutvalgets anbefaling, se punkt 7 i høringsnotatet.

Overtredelsesgebyr

Skyldkravet

Departementet støtter også utvalgets forslag til endringer i bestemmelsen om overtredelsesgebyr. Karantenenemnda har i sin årsmelding for 2019 understreket at vurderinger knyttet til brudd på forpliktelsene etter karanteneloven er krevende. Nemnda uttaler at det særlig er vanskelig for nemnda å vurdere om skyldkravet som gjelder for overtredelsesgebyr er oppfylt.

Etter departementets vurdering bør det oppstilles et skyldkrav for en slik reaksjon som ilegges en privatperson, men alminnelig uaktsomhet anses tilstrekkelig. Departementet støtter utvalgets uttalelse om at det må kunne stilles høye krav til aktsomhet for politikere som innehar noen av samfunnets aller høyeste verv og posisjoner. Etter departementets vurdering bør et krav om alminnelig uaktsomhet også innebære at bestemmelsen blir enklere å håndheve for Karantenenemnda enn i dag.

Utvalget har i forlengelsen av forslaget om en endring av skyldkravet foreslått en lovteknisk endring av bestemmelsen om overtredelsesgebyr ved at momentene som i dag går frem av § 20 andre ledd for vurderingen av når overtredelsesgebyr skal ilegges, utgår. I dag fremgår det av bestemmelsen at det ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges, og ved

utmålingen, særlig skal legges vekt på overtredelsens grovhet, graden av skyld, om overtrederen har hatt eller kunne ha oppnådd noen fordel av overtredelsen, overtrederens økonomiske evne og den preventive effekten. Utvalget har lagt vekt på at det er mindre behov for at disse momentene fremgår av loven når skyldkravet endres. Utvalget viser til at dette er alminnelige momenter i vurderinger som må gjøres i forbindelse med ileggelse og utmåling av reaksjoner, og at bestemmelsen kan forenkles og forkortes ved at dette tas ut av lovbestemmelsen. Departementet deler utvalgets vurdering av at momentene som i dag er listet opp i karanteneloven § 20 andre ledd er alminnelige momenter som hører med i vurderingen uavhengig av om de går frem av loven selv eller ikke, og at man kan oppnå en forenkling og forkorting av loven dersom dette utgår.

Konkretisering av bestemmelsen om overtredelsesgebyr

Departementet støtter også utvalgets forslag om at bestemmelsen om overtredelsesgebyr konkretiseres, slik at det går frem av bestemmelsen hvilke overtredelser som kan føre til overtredelsesgebyr. Som Karantenelovutvalget peker på, kan dette føre til at bestemmelsen blir klarere og enklere å praktisere. Overtredelsesgebyr vil kunne være aktuelt ved brudd på informasjonsplikten etter §§ 5 og 15, ved brudd på restriksjonene etter lovens §§ 10 og 11, og ved brudd på vedtak om karantene og/eller saksforbud. Departementet foreslår en noe justert utforming av bestemmelsen sammenlignet med utvalgets forslag, hvor dette kommer enda tydeligere frem.

Embetsmenn og statsansatte

Bestemmelsen om overtredelsesgebyr er tatt inn i lovens kapittel 5 om reaksjoner ved overtredelse, og kommer derfor som følge av lovens oppbygning og systematikk til anvendelse for alle overgangene som omfattes av loven. Det innebærer at bestemmelsen må konkretiseres slik at den også omfatter embetsmenns og statsansattes overgang til stilling mv. utenfor statsforvaltningen, som er regulert i lovens kapittel 4. Dersom man velger å konkretisere bestemmelsen om overtredelsesgebyr, men ikke konkretiserer bestemmelsen slik at den også omfatter brudd på informasjonsplikten og vedtak om karantene og/eller saksforbud for embetsmenn og statsansatte, vil det få som konsekvens at disse ikke kan ilegges overtredelsesgebyr. Det vil innebære en endring i gjeldende rett som ikke anses hensiktsmessig.

Politikere som går til embete eller stilling i et departement

Det er et særlig spørsmål om bestemmelsen om overtredelsesgebyr skal konkretiseres slik at overtredelsesgebyr også kan ilegges politikere som går til embete eller stilling i et departement, og som bryter bestemmelsene i karanteneloven §§ 10 eller 11, inntatt i karanteneloven kapittel 3. Dette spørsmålet har Karantenelovutvalget ikke tatt stilling til, da det falt utenfor utvalgets mandat. Bestemmelsene i karanteneloven kapittel 3 gir regler om restriksjoner som gjelder ved denne type overganger. Disse reglene er begrunnet i andre hensyn enn de øvrige reglene i karanteneloven, nemlig rollefordelingen mellom politisk ledelse og embetsverket, altså skillet mellom politikk og embetsverk.

Karanteneloven § 10 gir regler om politikeres overgang til visse ledende departementsstillinger. Det fremgår av bestemmelsen at politikere som tiltrer eller gjeninntre som departementsråd, assisterende departementsråd, ekspedisjonssjef eller

kommunikasjonssjef i det departement vedkommende har vært politiker, ikke kan utøve embetets eller stillingens funksjon i seks måneder etter fratreden. Tilsvarende forbud gjelder i tre måneder der overgang skjer til et annet departement. I det nevnte tidsrommet kan politikeren heller ikke ha arbeidsoppgaver som innebærer et direkte rådgivningsforhold til politisk ledelse, eller som vedrører saker som politikeren hadde til behandling i sin politiske stilling. Karanteneoven § 11 gir regler om restriksjoner ved overgang til andre stillinger enn de som er regulert i § 10. Går en politiker over til andre embeter eller stillinger i departementet enn nevnt i § 10, kan departementet bestemme at vedkommende ikke skal ha oppgaver som innebærer direkte rådgivning til departementets politiske ledelse for en periode på inntil seks måneder etter fratreden. Når tungtveiende grunner tilsier det, kan politikeren ilegges et forbud etter § 10 første og andre ledd i inntil tre måneder.

En viktig forskjell mellom overganger som omfattes av karanteneovens kapittel 3, det vil si politikere som går til et embete eller en stilling i et departement, og de andre overgangene som omfattes av karanteneoven, er at politikeren er i et ansettelsesforhold i staten. Det innebærer at eventuelle brudd på reglene kan føre til bruk av tjenestlige reaksjoner etter statsansatteloven. Dette kan tilsi at reaksjoner etter karanteneoven sjelden vil være aktuelt for disse overgangene. Det er likevel ikke utelukket at reaksjoner også etter karanteneoven kan benyttes også ved brudd på disse bestemmelsene etter gjeldende rett (Prop. 44 L (2015-2016) punkt 12.5.1).

For å videreføre gjeldende rett foreslår departementet at bestemmelsen om overtredelsesgebyr skal komme til anvendelse også ved brudd på karanteneoven §§ 10 og 11. Mulige mothensyn mot dette kan være at det kan virke mindre praktisk, arbeidsgiver har mulighet til å benytte eventuelle tjenestlige reaksjoner etter statsansatteloven, samt at bestemmelsen om overtredelsesgebyr da vil bli omfattende og gjelde alle pliktbestemmelsene etter karanteneoven.

Forslag til lovbestemmelse

Departementet foreslår følgende revidert første ledd til § 20 om overtredelsesgebyr, i tråd med karantenelovutvalgets forslag, og som også inkluderer brudd på restriksjonene etter karanteneovens kapittel 3:

§ 20. Overtredelsesgebyr, forslag til revidert første ledd:

Ved uaktsom overtredelse av informasjonsplikten etter §§ 5 og 15, bestemmelsene i lovens §§ 10 og 11, eller vedtak truffet etter lovens §§ 6 og 7 eller §§ 13 og 14, kan Karantenenemnda eller ansettelsesmyndigheten gi pålegg om å betale overtredelsesgebyr til statskassen.

6.4.2 Spørsmål om foreldelse

På bakgrunn av at Karantenenemnda er gjort kjent med brudd på informasjonsplikten etter karanteneoven som har funnet sted litt tilbake i tid, er det blitt reist spørsmål om det gjelder noen regler om foreldelse av adgangen til å benytte reaksjonsreglene i karanteneoven. Det har særlig blitt reist spørsmål om muligheten til å ilegge overtredelsesgebyr foreldes.

Tilsvarende spørsmål kan imidlertid også reises når det gjelder adgangen til å fatte vedtak om inndragning.

Departementet vil innledningsvis påpeke at det etter karanteneloven i dag ikke gjelder noen regler om foreldelse av adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr eller til å fatte vedtak om inndragning. Dette innebærer at Karantenenemnda har rettslig adgang til å fatte vedtak om slike reaksjoner ved brudd på karanteneloven som ligger tilbake tid, forutsatt at overtredelsen har skjedd etter at karanteneloven trådte i kraft.

Dersom Karantenenemnda eller ansettelsesmyndigheten blir gjort kjent med overtredelser som ligger et stykke bakover i tid, vil det som ved andre brudd på regelverket måtte vurderes om sakens art tilsier at det ilegges reaksjoner, en vurdering av allmennpreventive hensyn ved å benytte reaksjoner og hvilke muligheter man har til å få saken opplyst.

Det kan være et spørsmål om det bør inntas regler om foreldelse av adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr og fatte vedtak om inndragning i karanteneloven, og i så fall hvor lang foreldelsesfrist loven bør ha.

Den generelle begrunnelsen for regler om foreldelse er at bevis blir mer usikre og saker blir vanskeligere å få opplyst ettersom tiden går. Allmennpreventive hensyn og hensynet til allmennhetens rettsoppfatning kan imidlertid tilsi at også eldre saker kan behandles, slik at ikke tiden som har gått i seg selv, automatisk, innebærer at saken ikke kan tas til behandling.

I enkelte forvaltningsrettslige lover er det gitt regler om foreldelse av adgangen til å ilegge reaksjoner. Det vil avhenge av en vurdering av hensiktsmessighet innenfor det enkelte område hvorvidt det bør gis regler om foreldelsesfrist for å kunne ilegge forvaltningsrettslige reaksjoner, og hvor lange disse fristene bør være.

Etter departementets vurdering vil det kunne støte mot allmennhetens rettsoppfatning dersom det etter loven ikke skal være mulig å ilegge reaksjon for statsråder, statssekretærer og politiske rådgivere med den begrunnelse at overtredelsen ligger bakover i tid. En eventuell foreldelsesfrist må i så fall være svært lang, særlig tatt i betraktning at det er tale om personer som innehar noen av samfunnets høyeste verv.

Departementet viser også til at det ikke er noen plikt etter karanteneloven til å benytte reaksjonene overtredelsesgebyr og inndragning dersom Karantenenemnda blir gjort kjent med brudd på loven eller vedtak fattet etter loven. Loven gir en skjønnsmessig adgang til å ilegge slike reaksjoner, der det etter sakens omstendigheter vurderes som en egnet reaksjon. Dersom det er vanskelig for Karantenenemnda å få tilstrekkelig opplyst en sak om en overtredelse som ligger langt tilbake i tid, kan rettssikkerhetshensyn tale for at det ikke ilegges vedtak om overtredelsesgebyr og/eller inndragning. Dette kan også i enkelte tilfeller tale for at svært gamle saker ikke tas opp til nærmere behandling.

På denne bakgrunn foreslår departementet ikke at det inntas regler om foreldelse av adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr eller fatte vedtak om inndragning i karanteneloven.

7 Språklig harmonisering med statsansatteloven

Karantenelovutvalget skulle i henhold til mandatet vurdere og eventuelt foreslå språklige endringer. Med henvisning til både at mandatet var avgrenset og ikke omfattet alle overgangene som reguleres av loven, og at karanteneloven er en relativt ny lov, har karantenelovutvalget ikke foretatt en fullstendig språklig gjennomgang av hele loven. Utvalget anbefaler imidlertid at begrepsbruken i loven gjennomgående endres, slik at begrepet tilsettingsmyndighet og tilsetting endres til ansettelsesmyndighet og ansettelse. En slik begrepsendring vil føre til at begrepsbruken i karanteneloven kommer i samsvar med begrepsbruken i statsansatteloven.

Departementet er enig med karantenelovutvalget i at det er hensiktsmessig med en harmonisering av begrepsbruken mellom karanteneloven og statsansatteloven, og foreslår derfor dette i samsvar med karantenelovutvalgets forslag. Dette innebærer at begrepene tilsetting og tilsettingsmyndighet endres til ansettelse og ansettelsesmyndighet i lovens kapittel 4 om embetsmenns og statsansattes overgang til stilling mv. utenfor statsforvaltningen, og i lovens kapittel 5 om reaksjoner ved overtredelse.

8 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det er statsråder, statssekretærer og politiske rådgivere som pålegges plikter og kan ilegges restriksjoner etter karanteneloven, og som dermed direkte berøres av endringer i karanteneloven. Videre berøres Karantenenemnda, som er gitt myndighet til å fatte vedtak om karantene og saksforbud i forbindelse med overganger som omfattes av loven, og til å fatte vedtak om reaksjoner ved brudd på loven eller nemndas vedtak. Karantenenemnda har i perioden 2016 til 2020 behandlet saker fra om lag 100 politikere. I denne perioden har det ikke vært gjennomført et regjeringsskifte. I forbindelse med regjeringsskifter blir det økt saksmengde for Karantenenemnda. Videre kan politikernes nye arbeidsgiver, for eksempel i det private næringslivet eller organisasjonslivet, bli berørt gjennom eventuelle restriksjoner politikere ilegges. Dessuten kan Statsministerens kontor (SMK) også bli berørt, da det er SMK som utbetaler godtgjørelsen til politikere i karantenetiden.

Forslagene til endringer i karanteneloven er i stor grad endringer som skal bidra til et klarere og mer forutsigbart regelverk, som gir mulighet for effektive reaksjoner ved brudd på forpliktelsene etter loven, og som er praktiserbare for Karantenenemnda. Det foreslås også enkelte materielle endringer i regelverket, som har betydning for de partene som blir berørt av forslagene.

En formålsbestemmelse vil først og fremst ha en pedagogisk funksjon, og den vil også kunne være et element for tolkningen av lovens regler, men vil ikke i seg selv innebære noen økonomiske og administrative konsekvenser for de som berøres av loven.

Forslag om at definisjonen av saksforbud bygges ut og klargjøres vil ikke i seg selv få noen økonomiske og administrative konsekvenser.

Forslaget om utvidelse av informasjonsplikten har økonomiske og administrative konsekvenser. Det foreslås at alle overganger til nye stillinger mv. som finner sted innen 18 måneder etter fratreden, skal meldes til Karantenenemnda. Forslaget om å utvide varigheten av informasjonsplikten til 18 måneder og ny bestemmelse om informasjonsplikt om endringer i arbeidsoppgaver, ansvar og organisatorisk plassering i samme tidsrom, innebærer utvidede forpliktelser for politikerne. For Karantenenemnda vil disse forslagene kunne medføre noen administrative konsekvenser i form av økt ressursbruk som følge av økt saksmengde. Departementet har ikke grunnlag for å tallfeste en mulig økning i saksmengden for Karantenenemnda som følge av forslaget til utvidelse av informasjonsplikten. Eventuelle merutgifter for Karantenenemnda dekkes innenfor Kommunal- og moderniseringsdepartementets budsjettammer.

For politikerens nye arbeidsgiver vil forslaget om informasjonsplikt for endringer i stillingen, medføre at endringer i oppgaver mv. ikke vil kunne tre i kraft før Karantenenemnda har behandlet meldingen om endringen.

Forslaget om at det lovfestes en generell informasjonsplikt, også etter at Karantenenemnda har truffet vedtak om karantene og/eller saksforbud, gir Karantenenemnda et tydelig rettslig grunnlag til å kunne innhente informasjon fra politikerens, for eksempel i situasjoner hvor det er reist spørsmål om en politiker har handlet i strid med nemndas vedtak. Forslaget kan slik sett innebære en effektivisering av nemndas saksbehandling knyttet til saker om reaksjoner ved brudd på karanteneloven eller nemndas vedtak. Det er viktig at brudd på regelverket, eller mistanker om dette, følges opp av Karantenenemnda.

Forslaget om å lovfeste at politikerens aktsomt skal gi opplysninger for nemnda, og at opplysningene skal være fullstendige og rettidige, har først og fremst en bevisstgjørende og holdningsskapende funksjon og innebærer ikke i seg selv økonomiske og administrative konsekvenser.

Forslaget om at det åpnes for illeggelse av saksforbud i noe lenger tidsrom enn i dag uten at vilkåret om karantene må være oppfylt kan innebære at politikerens og politikerens nye arbeidsgiver må tåle begrensninger i hva politikerens kan involvere seg i, i et noe lengre tidsrom enn i dag. Det kan være tungtveiende hensyn som tilsier at forvaltningen i særlige tilfeller kan ha behov for å kunne skjerme noen saker eller saksområder i et lengre tidsrom. Hovedregelen skal også som i dag være at saksforbud kan ilegges i inntil 12 måneder etter fratreden som politiker. Forslaget innebærer dermed ingen vesentlige endringer i reglene om saksforbud som vil påvirke muligheten for mobilitet mellom politiske embeter og stillinger og andre stillinger eller næringsvirksomhet.

Det foreslås to unntak fra reglene om godtgjørelse. Det foreslås at godtgjørelse ikke skal gis for ilagt karantene ved overgang til næringsvirksomhet en politiker har opprettet etter å ha tiltrådt det politiske embetet eller den politiske stillingen, eller ved overgang til næringsvirksomhet som ikke tidligere har hatt reell drift. Det foreslås også at godtgjørelse ikke skal gis for ilagt karantene ved overgang til stilling, verv eller næringsvirksomhet som er en bistilling eller bierverv. Dette vil kunne medføre en viss reduksjon i utbetaling av godtgjørelse.

Bestemmelsen om overtredelsesgebyr justeres slik at det går frem av bestemmelsen hvilke overtredelser det kan ilegges overtredelsesgebyr for, og skyldkravet endres fra forsett eller grov uaktsomhet til alminnelig uaktsomhet. Det foreslås også en ny bestemmelse som gir tydelig hjemmel for at Karantenenemnda kan fatte vedtak om at godtgjørelse kan opphøre og kreves tilbakebetalt. Forslaget knyttet til overtredelsesgebyr kan føre til at reglene blir mer praktiserbare for Karantenenemnda, men innebærer ikke en ny reaksjon politikere kan bli møtt med. Forslagene skal bidra til effektiv håndheving av karanteneregelverket. Forslaget om at nemnda kan fatte vedtak om at godtgjørelse kan opphøre eller kreves tilbakebetalt innebærer en ny reaksjonshjemmel for nemnda, men innebærer ikke en ny oppgave for nemnda i seg selv. I tilfeller hvor en politiker har brutt et vedtak om karantene, er opphør og tilbakebetaling av godtgjørelsen en reaksjon nemnda kan og skal vurdere samtidig som anvendelse av lovens øvrige reaksjonsalternativer vurderes. For politikere innebærer imidlertid dette forslaget at de kan bli møtt med en ny reaksjon dersom de bryter sine forpliktelser etter karanteneloven.

9 Forslag til lov om endringer i lov om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere, embetsmenn og statsansatte (karanteneloven)

I

I lov 19. juni 2015 nr. 70 om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere, embetsmenn og statsansatte (karanteneloven) gjøres følgende endringer:

Ny § 1 a skal lyde:

§ 1 a. Lovens formål

Loven skal bidra til å fremme den alminnelige tilliten til forvaltningen og det politiske systemet ved overganger som omfattes av loven ved å:

- a) motvirke at noen får særlige konkurransefordeler,
- b) beskytte intern informasjon i statsforvaltningen,
- c) beskytte andre virksomheters forretningsinformasjon som statsforvaltningen har fått tilgang til, eller
- d) medvirke til å opprettholde skillet mellom politisk ledelse og embetsverk.

§ 2 tredje ledd skal lyde:

Med saksforbud menes et tidsbegrenset forbud mot å involvere seg i bestemte saker eller saksområder. *Dette omfatter blant annet å drive påvirkningsarbeid, gi råd til eller opptre på vegne av andre og delta i saksbehandling, møter eller forhandlinger.*

§ 5 skal lyde:

§ 5. Informasjonsplikt

Politikeren skal aktsomt gi Karantenenemnda de opplysninger nemnda trenger for å fatte vedtak etter loven. Opplysningene skal være rettidige og fullstendige, slik at tilliten til forvaltningen og det politiske systemet ivaretas.

Politikeren skal gi opplysninger til Karantenenemnda om alle overganger til stilling eller verv utenfor statsforvaltningen eller etablering av næringsvirksomhet som finner sted innen atten måneder etter fratreden som politiker, inkludert opplysninger om tidligere embete eller stilling og den nye stillingen, vervet eller virksomheten. Tilsvarende gjelder ved endringer i arbeidsoppgaver, ansvar og organisatorisk plassering i en stilling, et verv eller næringsvirksomhet i samme tidsrom. Opplysningene skal gis senest tre uker før overgangen eller før endringen trer i kraft.

Departementet kan gi forskrift om informasjonsplikten.

§ 7 andre ledd skal lyde:

Dersom det foreligger særlig tungtveiende grunner, kan det ilegges saksforbud i inntil atten måneder etter fratreden.

§ 8 nytt andre ledd skal lyde:

§ 8. Godtgjørelse

Godtgjørelse gis ikke for ilagt karantene ved overgang til næringsvirksomhet en politiker har opprettet etter å ha tiltrådt det politiske embetet eller den politiske stillingen, eller ved overgang til næringsvirksomhet som ikke tidligere har hatt reell drift. Tilsvarende gjelder for ilagt karantene ved overgang til stilling, verv eller næringsvirksomhet som er bistilling eller bierverv.

Gjeldende andre og tredje ledd blir nytt tredje og fjerde ledd.

§ 13 skal lyde:

§ 13. Overgang fra ledende stilling i et departement eller annet statlig forvaltningsorgan

Dersom en departementsråd, assisterende departementsråd, ekspedisjonssjef eller leder av annet statlig forvaltningsorgan går over til stilling eller verv utenfor statsforvaltningen, eller etablerer næringsvirksomhet, kan *ansettelsesmyndigheten* i særlige tilfeller ilegge karantene når

- a) det foreligger en konkret forbindelse mellom embetsmannens eller den statsansattes tidligere ansvar og arbeidsoppgaver i embetet eller stillingen eller bestemte saker som var til behandling i forvaltningsorganet i vedkommendes funksjonstid, og interessene til den virksomheten vedkommende blir tilknyttet eller etablerer, eller
- b) embetsmannens eller den statsansattes tidligere ansvar og arbeidsoppgaver har gitt eller kan gi virksomheten vedkommende blir tilknyttet eller etablerer særlige fordeler, eller
- c) overgangen på annen måte kan være egnet til å svekke tilliten til forvaltningen generelt.

Dersom vilkåret i første ledd er oppfylt, kan *ansettelsesmyndigheten* ilegge et saksforbud.

Saksforbud kan ilegges i stedet for eller i tillegg til karantene.

Karantene kan ilegges for inntil seks måneder og saksforbud inntil tolv måneder regnet fra fratreden fra embetet eller stillingen.

§ 14 skal lyde:

§ 14. Overgang fra andre embeter og stillinger i statsforvaltningen

For andre embeter og stillinger enn nevnt i § 13, kan det ved utnevnelsen eller *ansettelsen* fastsettes en klausul i arbeidskontrakten om at karantene og saksforbud kan ilegges ved overgang til stilling eller verv utenfor statsforvaltningen eller ved etablering av næringsvirksomhet. Slik klausul kan fastsettes dersom stillingens karakter gir saklig grunn til det.

Dersom det er fastsatt en klausul i arbeidskontrakten etter første ledd, kan *ansettelsesmyndigheten* i særlige tilfeller ilegge karantene og saksforbud når

- a) overgangen kan gi virksomheten som embetsmannen eller den statsansatte blir tilknyttet eller etablerer, særlige fordeler på grunn av vedkommendes stilling, ansvar eller arbeidsoppgaver i statsforvaltningen, eller

b) overgangen på annen måte kan være egnet til å svekke tilliten til forvaltningen generelt.

Saksforbud kan fastsettes i stedet for eller i tillegg til karantene.

Dersom *ansettelsesmyndigheten* ikke med rimelighet kunne tatt inn klausul om karantene og saksforbud ved utnevnelsen eller *ansettelsen*, kan karantene og saksforbud likevel ilegges når tungtveiende hensyn til tilliten til forvaltningen tilsier det, og vilkårene i andre ledd er oppfylt.

Karantene kan ilegges for inntil seks måneder og saksforbud for inntil tolv måneder regnet fra fratreden i embetet eller stillingen.

§ 15 skal lyde:

§ 15. Informasjonsplikt

Dersom embetsmann eller statsansatt som nevnt i § 13 første ledd, eller som har en klausul om karantene og saksforbud i arbeidskontrakten sin, jf. § 14 første ledd, tar imot tilbud om stilling eller verv utenfor statsforvaltningen eller etablerer næringsvirksomhet, skal vedkommende uten ugrunnet opphold gi alle opplysninger *ansettelsesmyndigheten* trenger for å fatte vedtak om karantene og saksforbud, inkludert opplysninger om embete og stilling og den nye stillingen, vervet eller virksomheten.

Arbeidsgiver kan pålegge informasjonsplikt for andre embetsmenn og statsansatte enn dem som er nevnt i første ledd, dersom vedkommendes ansvarsområder og arbeidsoppgaver kan gi grunnlag for å illegge karantene og saksforbud etter § 14 fjerde ledd.

Informasjonsplikten gjelder alle overganger innen tolv måneder etter fratreden fra embetet eller stillingen.

Departementet kan gi forskrift om informasjonsplikten.

§ 17 skal lyde:

§ 17. Saksbehandlingsregler

Ansettelsesmyndigheten har frist på to uker til å treffe vedtak om karantene og saksforbud. Fristen regnes fra det tidspunkt vedkommende embetsmann eller statsansatt har oppfylt informasjonsplikten etter § 15. Embetsmannen eller den statsansatte kan ikke tiltre stilling eller verv eller etablere næringsvirksomhet før tilsettingsmyndigheten har truffet endelig vedtak i saken.

Departementet kan gi forskrift om saksbehandlingen, inkludert om beregning av fristen etter første ledd.

§ 18 skal lyde:

§ 18. Pålegg og tvangsmulkt

Ved overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av loven, eller i vedtak fattet i medhold av loven, kan Karantenenemnda eller *ansettelsesmyndigheten* gi pålegg om tiltak for å bringe de ulovlige forhold til opphør. Det kan settes frist for gjennomføring av slike tiltak.

Karantenenemnda eller *ansettelsesmyndigheten* kan fastsette tvangsmulkt for å få gjennomført pålegg etter første ledd innen en særskilt angitt frist. Tvangsmulkten kan fastsettes samtidig med pålegg etter første ledd eller senere. Dersom tvangsmulkt ikke

fastsettes samtidig med pålegget, skal det gis eget forhåndsvarsel om mulkten. Tvangsmulkten begynner å løpe når den ansvarlige oversitter fristen som er satt for retting av forholdet, og løper så lenge det ulovlige forholdet varer.

Tvangsmulkten tilfaller statskassen. Karantenenemnda eller tilsettingsmyndigheten kan i særlige tilfeller frafalle påløpt tvangsmulkt.

Departementet kan gi forskrift om tvangsmulkt, inkludert om tvangsmulktens størrelse og varighet og frafall av påløpt tvangsmulkt.

§ 19 første ledd skal lyde:

§ 19. Administrativ inndragning

Karantenenemnda eller *ansettelsesmyndigheten* kan helt eller delvis inndra inntekt som er oppnådd ved overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av loven, eller i vedtak fattet i medhold av loven. Inndragning foretas overfor den som inntekten har tilfalt. Kan størrelsen av inntekten ikke godtgjøres, fastsettes beløpet skønnsmessig. Inndragning kan bare skje dersom dette ikke vil være urimelig.

§ 20 skal lyde:

§ 20. Overtredelsesgebyr

Ved uaktsom overtredelse av informasjonsplikten etter §§ 5 og 15, bestemmelsene i lovens §§ 10 og 11, eller vedtak truffet etter lovens §§ 6 og 7 eller §§ 13 og 14, kan Karantenenemnda eller ansettelsesmyndigheten gi pålegg om å betale overtredelsesgebyr til statskassen.

Når ikke annet er fastsatt i enkeltvedtak, forfaller overtredelsesgebyret til betaling fire uker etter at endelig vedtak er fattet. Endelig vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg.

Dersom Karantenenemndas eller *ansettelsesmyndighetens* vedtak om overtredelsesgebyr bringes inn for domstolen, kan retten prøve alle sider av saken.

Departementet kan gi forskrift om overtredelsesgebyr, inkludert om utmålingen. Det skal fastsettes et maksimumsbeløp for overtredelsesgebyret.

Ny § 21 skal lyde:

§ 21. Opphør og tilbakekreving av godtgjørelse

Ved overtredelse av vedtak om karantene kan Karantenenemnda eller ansettelsesmyndigheten treffe vedtak om at tilkjent godtgjørelse skal opphøre og kreves tilbakebetalt helt eller delvis.

Gjeldende § 21 blir ny § 22.

II

Loven gjelder fra det tidspunktet Kongen bestemmer.