

Tillit forplikter

Rapport fra Karantanelovutvalget



Til Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Karantenelovutvalget ble oppnevnt 24. juni 2020 for å vurdere og komme med forslag til endringer i lov om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere, embetsmenn og statsansatte (karanteneoven).

Utvalget legger med dette frem sin rapport. Utvalgets vurderinger og forslag er enstemmige, med unntak av en særmerknad i punkt 8.4.4.

Oslo 28. mai 2021

Endre Skjørestad (leder)

Reier Sjøberg	Målfrid Baik
Fredrik Bøckman Finstad	Frank Sve
Heidi Grande Røys	Marit Berger Røsland
Torill Selsvold Nyborg	Berit Jagman
Ulf Lund Halvorsen	May Britt Vihovde
Per Jordal	Snorre Wikstrøm

Oddbjørn Tønder (sekretariatsleder)

Anne Kirsti Lunde
Turid Semb
Hiba Ali

Innhold

Til Kommunal- og moderniseringsdepartementet.....	3
DEL 1 SAMMENDRAG, OPPNEVNING OG MANDAT	9
1 Sammendrag.....	10
1.1 Oversikt.....	10
1.2 Nærmere om de enkelte kapitlene.....	10
2 Utvalgets oppnevning og sammensetning.....	14
2.1 Utvalgets oppnevning og sammensetning.....	14
2.2 Utvalgets mandat.....	15
2.3 Utvalgets arbeid.....	18
2.3.1 Møter.....	18
2.3.2 Møter med eksterne.....	18
DEL 2 BAKGRUNN	19
3 Gjeldende rett, historisk utvikling, annet regelverk og regulering i enkelte andre land.....	20
3.1 Gjeldende rett i hovedtrekk.....	20
3.1.1 Karantneloven.....	20
3.1.2 Karantenemnda.....	22
3.2 Karantenerregelverkets historiske utvikling.....	24
3.2.1 Stortingsmeldinger.....	24
3.2.2 Retningslinjer om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere ved overgang til ny stilling mv. utenfor statsforvaltningen.....	26
3.3 Annet regelverk som skal ivareta forvaltningens tillit og integritet.....	28
3.3.1 Innledning.....	28
3.3.2 Saklighetskrav til forvaltningen.....	29
3.3.3 Regler om taushetsplikt.....	29
3.3.4 Regler om habilitet.....	30
3.4 Lovgivning i andre land.....	30
3.4.1 Innledning.....	30

3.4.2	Storbritannia	31
3.4.3	Sverige	33
3.4.4	Kort om øvrige nordiske land	35

DEL 3 UTVALGETS VURDERINGER OG FORSLAG37

4	Utvalgets overordnede betraktninger	38
4.1	Innledning.....	38
4.2	Overordnet om karantneloven.....	38
4.3	Mandatet og representantforslaget.....	39
4.4	Forarbeider og omtale av praksis.....	40
4.5	Klart språk	40
4.6	Overordnet om vurderinger og anbefalinger	40
5	Formålsbestemmelse	42
5.1	Innledning.....	42
5.2	Gjeldende rett.....	42
5.3	Betydningen av en formålsbestemmelse i karantneloven	43
5.4	Karantenenemndas årsmelding.....	44
5.5	Utvalgets vurderinger og forslag.....	44
5.5.1	Vil en lovfesting av formålet styrke karantneloven?.....	44
5.5.2	Hvilke hensyn bør en formålsbestemmelse ivareta?.....	45
5.5.3	Paralleller til den svenske lovgivningen.....	45
5.6	Utvalgets forslag.....	46
6	Politikernes informasjonsplikt	48
6.1	Innledning.....	48
6.2	Gjeldende rett.....	48
6.2.1	Innledning.....	48
6.2.2	Informasjonsplikten ved overgang til ny stilling, verv eller etablering av næringsvirksomhet	48
6.3	Utvalgets vurderinger og forslag.....	50
6.3.1	Informasjonsplikt ved endringer i oppgaver og ansvar mv. i samme stilling, verv eller næringsvirksomhet	50
6.3.2	Informasjonsplikt om overganger til ny stilling mv. og om endringer som finner sted innen 18 måneder etter fratreden som politiker.....	51
6.3.3	Informasjonsplikt etter at Karantenenemnda har fattet vedtak om karantene og saksforbud	52
6.3.4	Medvirkning til å oppfylle informasjonsplikten fra ny arbeidsgiver?.....	53

6.3.5	<i>Informasjon fra departementet</i>	54
6.3.6	<i>Krav til at politikeren utviser aktsomhet og gir fullstendige opplysninger</i>	55
6.3.7	<i>Bør utfyllende regler om informasjonsplikten gis i forskrift?</i>	56
7	Saksforbud	58
7.1	<i>Innledning</i>	58
7.2	<i>Gjeldende rett</i>	58
7.3	<i>Praksis fra Karantenenemnda</i>	59
7.4	<i>Utvalgets vurderinger og forslag</i>	61
7.4.1	<i>Behov for klargjøring av lovteksten?</i>	61
7.4.2	<i>Omfanget av saksforbud og grensen mot karantene</i>	63
7.4.3	<i>Varigheten av saksforbud</i>	63
7.4.4	<i>Er praksis fra Karantenenemnda enhetlig, og kan saksforbud være vanskelig å etterleve?</i>	64
8	Reglene om godtgjørelse	66
8.1	<i>Innledning</i>	66
8.2	<i>Gjeldende rett</i>	66
8.2.1	<i>Karanteneoven</i>	66
8.2.2	<i>Utbetaling av godtgjørelse i karantenetiden</i>	67
8.2.3	<i>Reglene om fratredelsesytelse</i>	67
8.3	<i>Karantenenemnda</i>	68
8.3.1	<i>Karantenenemndas årsmelding</i>	68
8.3.2	<i>Karantenenemndas praksis</i>	68
8.4	<i>Utvalgets vurderinger og forslag</i>	68
8.4.1	<i>Godtgjørelse ved opprettelse av egen næringsvirksomhet</i>	68
8.4.2	<i>Godtgjørelse ved overgang til bistilling</i>	72
8.4.3	<i>Godtgjørelse for ilagt saksforbud</i>	73
8.4.4	<i>Særmerknad knyttet til nivået på godtgjørelsen</i>	74
9	Reaksjoner ved brudd på karanteneoven eller Karantenenemndas vedtak	76
9.1	<i>Innledning</i>	76
9.2	<i>Gjeldende rett</i>	76
9.2.1	<i>Innledning</i>	76
9.2.2	<i>Pålegg og tvangsmulkt</i>	77
9.2.3	<i>Administrativ inndragning</i>	77
9.2.4	<i>Overtredelsesgebyr</i>	78
9.2.5	<i>Reglene om godtgjørelse</i>	79
9.3	<i>Karantenenemndas årsmelding</i>	80

9.4	<i>Utvalgets vurderinger og forslag</i>	80
9.4.1	<i>Innledning</i>	80
9.4.2	<i>Opphør og tilbakebetaling av godtgjørelse</i>	81
9.4.3	<i>Bør opphør og tilbakebetaling av godtgjørelse komme i stedet for en av de gjeldende reaksjonene?</i>	83
9.4.4	<i>Spørsmål om brudd på karanteneloven bør kunne straffesanksjoneres</i>	88
10	<i>Saksbehandlingsreglene</i>	90
10.1	<i>Innledning</i>	90
10.2	<i>Gjeldende rett</i>	90
10.2.1	<i>Innledning</i>	90
10.2.2	<i>Noen sentrale regler i forvaltningsloven</i>	90
10.2.3	<i>Karantenelovens saksbehandlingsregler</i>	91
10.3	<i>Karantenenemnda</i>	93
10.3.1	<i>Saksbehandlingen i Karantenenemnda</i>	93
10.3.2	<i>Karantenenemndas årsmelding</i>	93
10.4	<i>Utvalgets vurderinger og forslag</i>	93
DEL 4	ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER	95
11	<i>Økonomiske og administrative konsekvenser</i>	96
DEL 5	UTVALGETS LOVFORSLAG	99
12	<i>Utvalgets lovforslag</i>	100
12.1	<i>Merknader til de enkelte lovbestemmelsene</i>	100
12.2	<i>Utvalgets lovforslag</i>	107
VEDLEGG	115
	Vedlegg 1: Lov om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere, embetsmenn og statsansatte (karanteneloven).....	116
	Vedlegg 2: Forskrift til lov om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere, embetsmenn og statsansatte	124
	Vedlegg 3: Oversikt over kilder	128

DEL 1

**SAMMENDRAG, OPPNEVNING
OG MANDAT**

1 Sammendrag



1.1 Oversikt



Formålet med Karantanelovutvalgets utredning har vært å gå gjennom og vurdere karantene-lovens regler, og foreslå eventuelle endringer. Utvalgets mandat er avgrenset til reglene som kommer til anvendelse når en politiker går over til en stilling eller et verv utenfor statsforvaltningen, eller etablerer næringsvirksomhet.

I det norske arbeidslivet er det både normalt og ønskelig med mobilitet mellom ulike stillinger og verv innen politikk, offentlig forvaltning og privat næringsliv. Karantanelov-utvalget oppfatter likevel at det tidsmessige skillet som karantene og saksforbud repre-senterer, bidrar til å opprettholde tilliten til forvaltningen og det politiske systemet, og til å skape ryddighet for både den enkelte og virksomhetene. Det er også sentralt at loven har et kontrollregime som kan bidra til å hindre mistanke om misbruk, og at loven gir mulighet for effektive reaksjoner ved brudd på regelverket, som er praktiserbare for Karantenenemnda og forutsigbare for politikerne og allmennheten. Utvalget legger i denne rapporten frem forslag til endringer i karantene-loven basert på gjennomgang av loven knyttet til punktene i mandatet.

Rapporten er inndelt i fem hoveddeler. Den første innledende delen omfatter sammen- drag og utvalgets mandat, sammensetning og arbeidsform. I bakgrunnsdelen, del to, omtales relevante deler av gjeldende norsk rett samt noe utenlandsk rett. Utvalgets vurderinger og drøftinger av karantene-loven i henhold til mandatet er tatt inn i del tre. Rapportens del fire redegjør for økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets forslag. Del fem i rapporten inneholder utvalgets lovforslag med særmerknader.

1.2 Nærmere om de enkelte kapitlene



Kapittel 2 redegjør for bakgrunn, sammensetning og mandat for Karantanelovutvalget (*utvalget*). Karantenenemnda har i årsmeldinger til Kommunal- og moderniseringsdeparte- mentet anmodet departementet om å se nærmere på ulike sider ved karantene-loven, knyttet til bestemmelsene som omhandler politikeres overganger til stilling eller verv utenfor statsforvaltningen eller etablering av næringsvirksomhet. Mandatet, som er pre- sisert i ti punkter, gir utvalget i oppdrag å vurdere og komme med forslag til endringer

i karanteneloven. Utvalget har bestått av 13 medlemmer hvorav ni representanter ble foreslått av de politiske partiene på Stortinget. Advokat Endre Skjørestad har ledet utvalget. Utvalget har avholdt åtte møter. Det første møtet ble avholdt 18. august 2020 og det siste 21. april 2021.

I *kapittel 3* gis det en overordnet beskrivelse av gjeldende rett som omfatter karantene-lovens bestemmelser om politikeres overganger til stilling eller verv utenfor statsforvaltningen, eller etablering av næringsvirksomhet. Det gis også en omtale av Karantene-nemnda. Kapitlet gir videre en oversikt over karantenerregelverkets historiske utvikling samt en kort introduksjon til annet regelverk som skal ivareta tilliten og integriteten til forvaltningen. Det gis i tillegg en omtale av regelverk i andre land som det er naturlig å se hen til.

I *kapittel 4* redegjør utvalget for sine overordnede betraktninger knyttet til mandatet og karanteneloven. Utvalget viser til at regelverket synes å ha fungert etter hensikten i årene etter at loven ble enstemmig vedtatt i 2015. Samtidig peker utvalget på at endringer kan bidra til at loven blir lettere å forstå og praktisere, både for politikerne og for Karantene-nemnda. Det er også viktig at endringer kan medvirke til å styrke tilliten til forvaltningen og det politiske systemet. Det gis avslutningsvis en oversikt over forslag til endringer i karanteneloven som utvalget drøfter og anbefaler i kapittel 5 til 10.

Kapittel 5 tar for seg spørsmålet om hvorvidt karanteneloven bør ha en formålsbestemmelse. Karanteneloven har ingen formålsbestemmelse i dag. Utvalget viser til at formålet med karanteneloven går frem av forarbeidene til loven og mer indirekte av de materielle vilkårene for å ilegge karantene og/eller saksforbud. Det overordnede formålet med regelverket er å styrke tilliten til forvaltningen og det politiske systemet. En formålsbestemmelse vil både ha betydning for forståelsen av de øvrige bestemmelsene og ha en pedagogisk funksjon overfor politikerne og allmennheten. Utvalget foreslår at det innføres en formålsbestemmelse, som ny § 1, i karanteneloven.

I *kapittel 6* foreslår utvalget å skjerpe kravet til aktsomhet fra politikerne når det gjelder informasjon til Karantenenemnda, og fremmer forslag om at det presiseres i loven at opplysningene skal gis i rett tid og være fullstendige. Utvalget peker også på at det kan skje endringer i en stilling både når det gjelder arbeidsoppgaver, ansvar og organisatorisk plassering i virksomheten i perioden politikeren har informasjonsplikt. Slike endringer vil kunne ha betydning for Karantenenemndas vurdering av nødvendigheten av å ilegge karantene og/eller saksforbud. Utvalget foreslår derfor å ta inn i bestemmelsen at politikere skal informere Karantenenemnda om slike endringer.

Utvalget har også vurdert perioden for informasjonsplikt og finner at den bør strekke seg over samme tidsrom som restriksjoner i form av karantene og saksforbud kan ilegges. Informasjonsplikten bør etter utvalgets vurdering omfatte både overgang til ny stilling mv. samt endringer i oppgaver og ansvar mv. som finner sted innen 18 måneder etter fratreden som politiker.

I *kapittel 7* har utvalget vurdert definisjonen av saksforbud. Utvalget mener definisjonen bør omformuleres for å bli klarere og bedre dekkende for den praksis som er utviklet av det tidligere Karanteneutvalget, og i de senere årene, Karantenenemnda. Det er særlig behov for å gi innhold til forbudet mot «å involvere seg i», som det heter i dagens definisjon. Utvalget foreslår at definisjonen konkret viser til at forbudet omfatter både det å drive påvirkningsarbeid, gi råd til eller opptre på vegne av andre, og å delta i saksbehandling, møter eller forhandlinger. Det har vært særlig viktig å tydeliggjøre at et saksforbud kan innebære et forbud mot å drive påvirkningsarbeid.

Utvalget har også vurdert om det bør åpnes for å ilegge saksforbud i inntil 18 måneder etter fratreden, uten at det samtidig ilegges karantene. Utvalget peker på at hovedregelen fortsatt må være at saksforbud kan gis i inntil 12 måneder, men at det kan utvides til 18 måneder når «særlig tungtveiende grunner» tilsier det, og foreslår at bestemmelsen endres i tråd med dette.

Kapittel 8 omhandler reglene om godtgjørelse for ilagt karantene. Retten til godtgjørelse er hjemlet i karanteneoven § 8 og fremstår som en ubetinget rett dersom politikeren ilegges karantene. For å hindre mulige omgåelser av reglene om fratredelsesytelse og hindre mistanke om omgåelse foreslår utvalget at det gjøres unntak fra retten til godtgjørelse ved overgang til egen næringsvirksomhet, som politikeren har etablert etter å ha tiltrådt det politiske embetet eller den politiske stillingen, eller ved overgang til næringsvirksomhet som ikke tidligere har hatt reell drift. Utvalget vil også gjøre et slikt klart unntak for bistilling eller bierverv. Utvalget anbefaler ikke å gi kompensasjon for ilagt saksforbud. Ved ilagt saksforbud kan politikeren starte i ny stilling, riktig nok med innskrenkninger, men vil oppebære lønn eller kunne ha inntekt fra ny stilling eller egen næringsvirksomhet.

I *kapittel 9* drøfter utvalget reaksjoner ved brudd på karanteneoven eller vedtak fattet av Karantenenemnda. Det er etter loven tre ulike reaksjoner Karantenenemnda har myndighet til å anvende ved brudd. Disse er pålegg og tvangsmulkt, administrativ inndragning og overtredelsesgebyr. Utvalget understreker inntrykket av at politikerne etterlever forpliktelsene etter loven og nemndas vedtak. Utvalget peker samtidig på viktigheten av at karanteneoven gir hensiktsmessige og effektive reaksjoner, som er i tråd med regimet på andre områder, og som oppfattes av allmennheten som rimelige. Utvalget introduserer på denne bakgrunn en fjerde reaksjonsmulighet, opphør og tilbakekreving av godtgjørelse. Når det gjelder overtredelsesgebyret, anbefaler utvalget å senke skyldkravet fra forsett eller grov uaktsomhet til alminnelig uaktsomhet, samt å klargjøre når overtredelsesgebyr kan ilegges.

Kapittel 10 omtaler saksbehandlingsregler og frister etter karanteneoven. Utvalget har vurdert om det skal gis egne fristregler for vedtak knyttet til reaksjoner som avviker fra forvaltningsloven, og om det skal gis egne fristregler for Karantenenemnda til å fatte vedtak i saker hvor en politiker har bedt om partsinnsyn i forbindelse med anmodning om ny vurdering av vedtak om karantene og saksforbud.

Etter utvalgets syn bør forvaltningslovens regler komme til anvendelse og supplere karanteneoven der karanteneoven ikke gir egne regler som i dag. Når det gjelder spørsmålet om det bør gis egne fristregler i karanteneoven for vedtak knyttet til reaksjoner, viser utvalget til at Karantenenemnda i disse sakene må etterleve forvaltningslovens generelle regel om at saker skal avgjøres uten ugrunnet opphold.

Kapittel 11 gir en omtale av de økonomiske og administrative konsekvensene av lovforslaget. Utvalget legger til grunn at lovforslaget kan medføre enkelte administrative og økonomiske konsekvenser som følge av forslag til enkelte materielle endringer i regelverket.

Kapittel 12 inneholder merknader til de enkelte nye bestemmelsene som utvalget foreslår, og de bestemmelsene der utvalget foreslår endringer. Kapitlet inneholder i tillegg et samlet lovforslag.

2 Utvalgets oppnevning og sammensetning

.....

2.1 Utvalgets oppnevning og sammensetning

.....

Karantenelovutvalget (utvalget) ble oppnevnt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KDM) 24. juni 2020. Utvalget fikk følgende sammensetning:

Leder:

- > Advokat og partner i Haver, Endre Skjørestad (Sandnes)

Øvrige medlemmer:

- > Cand.oecon. og tidligere departementsråd i Nærings- og fiskeridepartementet, Reier Søberg (Oslo)
- > Regiondirektør i NHO Arktis, Målfrid Baik (Tromsø/Vadsø/Oslo)
- > Ekspedisjonssjef i sivilavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet, Fredrik Bøckman Finstad (Oslo)
- > Representant fra Fremskrittspartiet, Frank Sve (Stranda)
- > Representant fra SV - Sosialistisk Venstreparti, Heidi Grande Røys (Florø)
- > Representant fra Høyre, Kristin Holm Jensen (Nordre Follo)
- > Representant fra Kristelig Folkeparti, Torill Selsvold Nyborg (Sotra)
- > Representant fra Rødt, Berit Jagman (Oslo)
- > Representant fra Miljøpartiet De Grønne, Ulf Lund Halvorsen (Tønsberg)
- > Representant fra Venstre, May Britt Vihovde (Haugesund)
- > Representant fra Senterpartiet, Per Jordal (Lysekloster)
- > Representant fra Arbeiderpartiet, Snorre Wikstrøm (Oslo)
- > Marit Berger Røsland (Oslo) erstattet Kristin Holm Jensen som representant fra Høyre, i februar. Røsland deltok i møte nummer 6, 7 og 8.

Sekretariat:

- > Avdelingsdirektør Oddbjørn Tønder, Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) (sekretariatsleder)
- > Seniorrådgiver Anne Kirsti Lunde (KMD)
- > Seniorrådgiver Turid Semb (KMD)
- > Rådgiver Hiba Ali (KMD)

2.2 Utvalgets mandat

Utvalget fikk følgende mandat:

Bakgrunn

I Prop. 1 S (2018-2019) for Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), fremgår det at departementet vil følge opp den anmodningen som Karantenenemnda har gitt i årsmeldingen for 2017. Her har Karantenenemnda bedt departementet om å se nærmere på godtgjøringsreglene i karanteneoven.

Karantenenemnda har i sin årsmelding for 2018 vist til at informasjonsplikten knyttet til vurdering av brudd på loven, eller brudd på vedtak truffet av nemnda, ikke er tilstrekkelig klargjort i loven eller forarbeidene til loven. Nemnda har anmodet om at departementet foretar en lovrevisjon. Nemnda har bedt om at gjeldende sanksjonsregler gjennomgås, og om det bør vurderes om andre sanksjoner kan være aktuelle ved klare brudd på ilagt karantene eller saksforbud. Nemnda viser til at det kan vurderes å gi lovhjemmel for trekk i godtgjørelsen eller bortfall av godtgjørelsen.

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, ble behandlet i Stortinget 6. juni 2019. Forslaget ble ikke vedtatt.

Kommunal- og moderniseringsminister Monica Mæland svarte i sin redegjørelse til Stortinget at Karanteneoven ble vedtatt av et enstemmig Storting. Hun konkluderte med at: «Jeg er glad for at presidentskapet har vist støtte til at departementet får muligheter til å utrede nærmere de forslagene som er fremmet av Karantenenemnda. Departementet vil i arbeidet også se hen til representantforslaget, og eventuelle lovendringer vil selvsagt bli fremmet til Stortinget på vanlig måte.»

Karantenenemnda har i årsmeldingen for 2019 bedt departementet vurdere om det i lovarbeidet kan tas inn i mandatet om det skal gis en særskilt formålsbestemmelse i karanteneoven. I tillegg har nemnda bedt om at det vurderes om informasjonsplikten skal utvides til å gjelde i 18 måneder i saker der den tidligere politikeren får seks måneder karantene og 12 måneder saksforbud.

Karanteneoven

Lov om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere, embetsmenn og statsansatte (karanteneoven) trådte i kraft 1. januar 2016.

Statsråder, statssekretærer og politiske rådgivere, som tiltrer stilling eller verv utenfor statsforvaltningen eller etablerer næringsvirksomhet, kan bli ilagt karantene og/eller saksforbud. Dette gjelder ikke ved overganger til partipolitisk arbeid eller politisk verv i Stortinget, kommuner og fylkeskommuner.

Karanteneloven kapittel 2 regulerer tidligere politikeres overgang til stilling mv. utenfor statsforvaltningen. Karantenenemnda er gitt myndighet til å treffe vedtak om karantene og saksforbud ved politikeres overgang til stilling eller verv utenfor statsforvaltningen, eller ved etablering av næringsvirksomhet. Dette fremgår av karanteneloven § 4. Nemnda er et uavhengig forvaltningsorgan administrativt underlagt KMD, og KMD ivaretar sekretariatsfunksjonen for nemnda.

Karanteneloven regulerer også politikeres overgang til embete eller stilling i departementene. Slike overganger reguleres av karanteneloven kapittel 3. I tillegg regulerer karanteneloven embetsmenn og statsansattes overgang til stilling mv utenfor statsforvaltningen. Slike overganger reguleres av karanteneloven kapittel 4.

Karanteneloven skal sikre tilliten til det politiske systemet og forvaltningen.

Karantene kan i særlige tilfeller ilegges i inntil seks måneder etter fratreden når:

- > det foreligger en konkret forbindelse mellom politikeren tidligere ansvarsområder og arbeidsoppgaver eller bestemte saker som var til behandling i departementet i politikeren funksjonstid, og interessene til virksomheten politikeren blir tilknyttet eller etablerer, eller
- > politikeren 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.

På samme vilkår kan politikere ilegges saksforbud i inntil 12 måneder etter fratreden. Dersom det foreligger tungtveiende grunner, kan det ilegges saksforbud på inntil 12 måneder i tillegg til karantene på seks måneder. Dette er regulert i karanteneloven §§ 6 og 7.

Brudd på karanteneloven kan medføre ileggelse av ulike reaksjoner som pålegg om å bringe ulovlig forhold til opphør, ileggelse av tvangsmulkt, inndragelse av inntekt og ileggelse av overtredelsesgebyr.

Problemstillinger som skal drøftes i utvalget

Utvalget skal vurdere og komme med forslag til endringer i karanteneloven kapittel 1, 2 og 3. Utvalget skal vurdere og eventuelt komme med forslag til endringer i:

1. Karanteneloven § 8. Utvalget skal vurdere om det skal være adgang til å gjøre unntak fra hovedregelen om kompensasjon. Konkret skal det vurderes om godtgjørelse ikke skal gis i tilfeller der politikeren går tilbake til en stilling som ikke er omfattet av karantenereglene, eller i tilfeller der stillingen, næringsvirksomheten eller vervet er en bistilling. Utvalget skal også se på om det fortsatt skal gis godtgjørelse for ilagt karantene dersom politikeren oppretter et foretak med sikte på

rådgivningsvirksomhet innenfor tidligere arbeidsområde som politiker. Utvalget skal også vurdere om det kan være aktuelt å gi kompensasjon for ilagt saksforbud.

2. Karantneloven § 2 tredje ledd. Definisjonen av saksforbud innebærer «et tidsbegrenset forbud mot å involvere seg i bestemte saker eller saksområder».

Utvalget skal 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. Utvalget skal vurdere om praksis fra Karantenenemnda oppfattes som enhetlig, og om saksforbud som ilegges kan være utfordrende å etterleve. Utvalget skal vurdere spørsmål om etterlevelse er enkelt å ivareta for den tidligere politiker, for ny arbeidsgiver og for berørte departement.

3. Karantneloven § 5. Utvalget skal vurdere på hvilken måte informasjonsplikten skal oppfylles i etterkant av at det er truffet vedtak om karantene og/eller saksforbud. Utvalget skal vurdere om det er behov for særskilte saksbehandlingsregler knyttet til informasjonsplikten. Utvalget skal vurdere spørsmål om partsinnsyn. Utvalget skal vurdere om det kan være aktuelt å gi bestemmelser om informasjonsplikten skal være inntil 18 måneder etter fratreden i saker det ilegges seks måneder karantene og 12 måneder saksforbud.
4. Kapittel 5 om administrative sanksjoner. Utvalget skal vurdere om gjeldende sanksjonsregler bidrar til å understøtte formålet med karantneloven og sikrer god etterlevelse av vedtak. Utvalget skal vurdere om det kan være aktuelt med andre sanksjoner enn någjeldende når det foreligger klare brudd på ilagt karantene eller saksforbud. Utvalget skal særskilt vurdere om det bør gis lovhjemmel for helt eller delvis bortfall av godtgjørelse ved brudd på ilagt karantene.
5. Utvalget skal vurdere om det skal gis en egen formålsbestemmelse som gjelder for politikeres overgang til stilling mv. utenfor statsforvaltningen.
6. Utvalget skal vurdere om det skal gis egne fristregler for vedtak knyttet til reaksjoner og sanksjoner som avviker fra forvaltningsloven.
7. Utvalget skal ikke vurdere reglene om fratredelsesytelse for politikere som følger av håndbok for politisk ledelse.
8. Utvalget skal vurdere og eventuelt foreslå språklige endringer som bidrar til klargjøring og forenkling av regelverket.
9. Utvalget skal utrede økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene i samsvar med utredningsinstruksen.
10. Utvalget skal legge frem sin rapport for KMD innen 1. februar 2021.

Arbeidsform og kostnader

Arbeidet skal utføres innenfor de rammene som stilles til rådighet av KMD. Eventuelle avvik fra mandatet som foreslås av utvalget, må avklares med KMD. KMD ivaretar sekretariatsfunksjonen for utvalget.

2.3 Utvalgets arbeid

2.3.1 Møter

Utvalget har avholdt åtte utvalgsmøter. Møte nummer to ble holdt som en samling 7. og 8. september. Møtene 26. november, 6. januar, 10. februar, 10. mars og 21. april ble avholdt som videomøter på grunn av smittesituasjonen/pandemien. Fristen for utvalgets arbeid var i mandatet satt til 1. februar 2021. Utvalget anmodet Kommunal- og moderniseringsdepartementet om og fikk forlenget frist for å gjennomføre arbeidet.

2.3.2 Møter med eksterne

Utvalget samlet har møtt:

- > Kristin Clemet, daglig leder i Civita, «Om fordeler og ulemper med karantenebestemmelsene» – møte 18. august 2020.
- > Departementsråd i Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Eivind Dale, «Om forholdet mellom politisk ledelse og embetsverk» – møte 18. august 2020.
- > Tidligere underdirektør i arbeidsgiverpolitisk avdeling i Kommunal- og moderniseringsdepartementet Erling Thormod Narum, «Om karantenerregler i Norge og utviklingen av regelverket» – møte 7. september 2020.
- > Leder av Karantenenemnda Hill-Marta Solberg, «Om erfaringer med gjeldende karantene lov» – møte 8. september 2020 (video).
- > Leder av Nämnden för prövning av statsråds och vissa andra befattningshavares övergångsrestriktioner Anna Skarhed, «Om den svenske karantene loven» – møte 30. september 2020 (video).

Sekretariatet har hatt møte med:

- > Riksadvokatembetet representert ved førstestatsadvokat Runar Torgersen og statsadvokat Sarah Rytterager – 8. desember 2020.

DEL 2

BAKGRUNN

>

3 Gjeldende rett, historisk utvikling, annet regelverk og regulering i enkelte andre land

.....

3.1 Gjeldende rett i hovedtrekk

.....

3.1.1 Karantneloven

Lov om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere, embetsmenn og statsansatte (karantneloven), trådte i kraft 1. januar 2016 og er i store trekk en videreføring av de tidligere retningslinjene om samme tema.

Loven omfatter både politikere, embetsmenn og statsansatte som går over til stilling eller verv utenfor statsforvaltningen eller etablerer næringsvirksomhet. Overgang til partipolitisk virksomhet eller politiske verv i Stortinget, kommuner og fylkeskommuner er ikke omfattet av loven. Utvalget skal i henhold til mandatet ikke vurdere reglene for politikeres overgang til embeter og stillinger i departementene, og heller ikke overganger til stillinger eller verv utenfor statsforvaltningen eller etablering av næringsvirksomhet for embetsmenn og statsansatte. 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.

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.

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 treffes fattes av Karantenenemnda. Politikere har informasjonsplikt for Karantenenemnda, regulert i karanteneoven § 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.

Karanteneoven stiller opp felles vilkår for å ilegge karantene og saksforbud, jf. §§ 6 og 7. Vilkårene går frem av karanteneoven § 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 tiltres 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 feriepenge, jf. lovens § 8. Eventuell lønn for annet arbeid mv. som vedkommende måtte få i karanteneperioden, går til fradrag.

Karanteneoven gir hjemmel for flere reaksjoner som kan benyttes ved overtredelse av karanteneovens bestemmelser eller Karantenenemndas vedtak. Karanteneoven kapittel 5 gir regler om pålegg, tvangsmulkt, administrativ inndragning og overtredelsesgebyr. Også vedtak om reaksjoner ved brudd på karanteneoven 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. Nemnda kan også sette en frist for gjennomføringen. Tvangsmulkt kan fastsettes, eventuelt samtidig som pålegget gis for å få gjennomført det innen en nærmere angitt frist. Tvangsmulkten begynner å løpe når den ansvarlige oversitter den fristen som er satt, og den løper så lenge det ulovlige forholdet varer. Tvangsmulkt kan fastsettes til et daglig beløp som svarer til 1/30 av 1 ½ måneds godtgjørelse. Det vil si at for hver dag det ulovlige forholdet varer, må politikeren betale ca. 1 ½ dagslønn. Tvangsmulkten forfaller til betaling i daglige terminer fra og med første virkedag etter at fristen for retting av det ulovlige forholdet har utløpt. Tvangsmulkten kan settes høyere eller lavere dersom særlige grunner tilsier det.

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. Inndragningen skal skje overfor den som har mottatt inntekten. Beløpet kan fastsettes skjønnsmessig dersom størrelsen på inntekten ikke dokumenteres. Inndragning skal ikke foretas dersom dette ville være urimelig. Et endelig vedtak om inndragning er tvangsgrunnlag for utlegg. Departementet kan gi utfyllende forskrifter om administrativ inndragning.

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. Et eventuelt pålegg om overtredelsesgebyr vil bare være aktuelt i svært spesielle tilfeller. 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.

Det er gitt forskrifter til loven, som blant annet har regler om beregning av fristen for å treffe vedtak om karantene og saksforbud. Fristene er korte og etter forskriftens § 1 regnes bare virkedager med ved fristberegningen. Forskriften har også regler om hvor stor en tvangsmulkt skal være, regler om forfall og maksimumsbeløp for overtredelsesgebyr. Det er også regler om Karantenenemndas sammensetning, funksjonstid og saksbehandlingen. Forvaltningsloven gjelder for Karantenenemndas saksbehandling, jf. karanteneoven § 3.

3.1.2 Karantenenemnda

Vedtak om karantene og saksforbud for politikere, samt vedtak om reaksjoner ved politikeres brudd på forpliktelsene etter karanteneoven 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 karantene-loven trådte i kraft, jf. karantene-loven § 4.

Forskriften til karantene-loven 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.

Til å forberede sakene for Karantenenemnda er det opprettet et eget sekretariat. Sekretariatet forbereder sakene for behandling i nemnda, blant annet ved å innhente nødvendig informasjon og skrive forslag til vedtak. Sekretariatet skal avvise saker som faller utenfor karantene-loven, og Karantenenemnda kan gi sekretariatet fullmakt til å avgjøre saker som er åpenbart uproblematisk. Dersom Karantenenemnda treffer vedtak om tvangsmulkt, administrativ inndragning eller overtredelsesgebyr, er det sekretariatet som gjennomfører vedtakene. Det er for tiden arbeidsgiverpolitisk avdeling i Kommunal- og moderniseringsdepartementet som ivaretar sekretariatsfunksjonen for Karantenenemnda.

Karantene-loven § 5 om informasjonsplikt pålegger politikeren å gi alle nødvendige opplysninger som Karantenenemnda trenger for å fatte vedtak. Informasjonsplikten inntreer når politikeren aksepterer tilbud om ny stilling eller verv, eller etablerer egen næringsvirksomhet. Informasjonsplikten gjelder i tolv måneder etter fratreden. Karantenenemnda skal ha denne informasjonen senest tre uker før overgang til stilling eller verv eller etablering av næringsvirksomhet.

Karantenenemnda har utarbeidet et eget meldingsskjema. Meldingsskjema sendes til Karantenenemnda ved sekretariatet. I meldingsskjema skal politikeren gi opplysninger om tidligere politisk embete eller stilling og hva den fremtidige stillingen, vervet eller næringsvirksomheten innebærer. Det vil i første omgang være Karantenenemndas sekretariat som må vurdere om «alle nødvendige opplysninger» er mottatt for at nemnda kan fatte vedtak. Dersom sekretariatet finner at det mangler opplysninger eller at gitte opplysninger er utilstrekkelige, ber sekretariatet om ytterligere opplysninger. Politikeren kan ikke tiltre ny stilling eller verv eller etablere næringsvirksomhet før Karantenenemnda har truffet endelig vedtak i saken.

Sekretariatets saksfremlegg til Karantenenemnda er et skriftlig og begrunnet forslag til vedtak. Det følger i all hovedsak forvaltningslovens alminnelige saksbehandlingsregler for saksforberedelse og begrunnelse, men karantene-loven har blant annet egne fristregler. Som part har politikeren rett til innsyn i sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven §§ 18 og 19. Politikeren kan også be om veiledning fra Karantenenemndas sekretariat.

Karanteneloven § 3 slår fast at det ikke er adgang til å påklage Karantenenemndas vedtak etter forvaltningslovens regler. Politikerer kan imidlertid innen fem dager etter at han eller hun er underrettet om vedtaket, uttale seg om saken og be om ny vurdering. Fem dager etter mottak av krav om ny vurdering skal Karantenenemnda legge frem ny vurdering. Etter å ha mottatt den nye vurderingen fra Karantenenemnda kan politikeren reise søksmål om gyldigheten av Karantenenemndas vedtak. Politikerer kan ikke reise søksmål om gyldigheten av vedtaket uten først å ha benyttet adgangen til å be om ny vurdering og ny vurdering er gitt, jf. karanteneloven § 3 femte ledd. Det er så langt ikke reist søksmål for å få prøvd gyldigheten av verken Karanteneutvalgets eller Karantenenemndas vedtak.

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 karantenelovens regler og eventuelle problemstillinger knyttet til regelverket som nemnda støter på i praksis, se blant annet årsmeldingen for 2019.

3.2 Karantenerregelverkets historiske utvikling

3.2.1 Stortingsmeldinger

Det daværende Administrasjonsdepartementet fikk 26. mars 1993 overlevert NOU 1993: 15 *Forvaltningsetikk – Om verdier, holdninger og holdningsskapende arbeid i statsforvaltningen*. Dette var på mange måter starten på statsforvaltningens arbeid med spørsmål om forvaltningens integritet og hvordan man kan styrke befolkningens tillit til forvaltningen og det politiske systemet.

I 1995 henvendte regjeringspartiets partisekretær seg skriftlig til en statssekretær ved Statsministerens kontor og ba om skriftlig materiale til bruk i valgkampen. Dette er en helt vanlig forespørsel i forbindelse med en valgkamp. Statssekretæren sendte brevet fra partiet videre til departementene med anmodning om å svare direkte til partisekretæren. Vanlig praksis ved denne typen henvendelser fra partiene var, og er, at svarene fra departementene skulle gå tilbake til Statsministerens kontor og derfra til partisekretæren. Ved den fremgangsmåten som ble valgt, ble det opprettet en direkte forbindelse mellom embetsverket og partiapparatet. Saken ble tatt opp i Stortinget og det ble vedtatt å be regjeringen sørge for «at det aktuelle regelverk blir gjennomgått med sikte på å etablere en praksis som sikrer en uavhengig forvaltning og en klar grensdragning mellom forvaltning og partipolitisk virksomhet.» Sitatet er hentet fra punkt 2 i stortingsvedtak av 19. juni 1995, jf. Innst. S. nr. 220 (1994–95). Regjeringen fulgte opp vedtaket ved blant annet å styrke opplæring og veiledning av departementsansatte på dette området.

I 1997 ble det tatt opp en ny sak i Stortinget. Bakgrunnen var et konkret rollebytte fra embetsverk til politisk ledelse og tilbake til embetsverket i samme departement. Repre-

sentanten Lars Sponheim fra Venstre fremmet da et forslag for Stortinget hvor det blant annet het: «Stortinget ber Regjeringen utarbeide retningslinjer som kan bidra til å trekke opp klarere grenser mellom embetsverk og politisk ledelse i departementene, og mellom embetsverket og andre tunge samfunnsaktører og -interesser.» Sponheim ba videre regjeringen vurdere bestemmelser om karantenetid, eventuelt fratredelse, ved overgang mellom administrativ og politisk ledelse i departementene, jf. Dok. nr. 8:22 (1996–97). I innstillingen fra Familie-, administrasjons- og kulturkomiteen (Innst. S. nr. 261 (1996–1997)) ber flertallet regjeringen gjennomføre en grundig vurdering av spørsmålet og trekke opp etiske normer for forholdet mellom embetsverk og politisk ledelse. Komiteens tilrådning til vedtak ble enstemmig vedtatt av Stortinget. I vedtaket uttrykker Stortinget en klar forventning til at embets- og tjenestemennene skal kunne håndtere de delvis motstridende rollekravene til lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet.

24. november 2000 fremmet det daværende Arbeids- og administrasjonsdepartementet St. meld. nr. 11 (2000–2001) *Om forholdet mellom embetsverket, departementenes politiske ledelse og andre samfunnsaktører*. Stortingsmeldingen drøfter to problemstillinger: 1) forholdet mellom politisk ledelse og embetsverk, inkludert overganger fra politisk stilling til departementsstilling, og 2) forholdet mellom forvaltningen og andre tunge samfunnsinteresser og -aktører og problemer som kan oppstå når embets- og tjenestemenn går over til stillinger og verv mv. utenfor statsforvaltningen eller etablerer næringsvirksomhet. Herunder drøfter stortingsmeldingen særlig grensedragningen mot partipolitikken og hensynet til å beskytte regjeringens strategier, planer og de sensitive opplysninger som regjeringen mottar. De mest prinsipielle drøftelsene om problemer knyttet til overganger mellom politikk og embetsverk, embetsverkets forskjellige roller og karantene mv. finner vi her.

Stortingsmeldingen drøfter de generelle prinsippene for forholdet mellom politikk og administrasjon. Det settes som en grunnleggende forutsetning for det norske parlamentariske demokratiet at embetsverket fungerer partipolitisk uavhengig og nøytralt. Embetsverkets lojalitet, nøytralitet og faglige uavhengighet overfor den politiske ledelsen i departementet står derfor helt sentralt. Her ligger det motstridende krav og dermed en rolleklarhet. Denne uklarheten går langs to dimensjoner. For det første: hensynet til å være en lojal og konstruktiv medspiller for statsråden og samtidig ivareta hensynet til partipolitisk nøytralitet. For det andre: forventningen om at embetsverket skal legge frem sine vurderinger etter beste faglige skjønn, selv om dette er i strid med statsrådets politiske interesser. Uansett skal embetsverket lojalt følge opp statsrådets beslutninger, enten det gjelder forberedelse av politiske utspill eller iverksetting av politikken, selv om embetsverket måtte være faglig uenige i tiltakene.

Meldingen drøfter og foreslår karantene på mellom tre og seks måneder ved overgang fra politisk stilling til visse departementsstillinger, forutsatt at man ved overgangen kommer i et direkte rådgivningsforhold til den politiske ledelsen. Seks måneders karantene i samme departement og tre måneder ved overgang til et annet departement. Under karantenen skal vedkommende stå til rådighet for departementet. Det blir ikke foreslått karantene for overgangen fra embetsverk til politisk ledelse. Det gjøres klart at karantene også skal gjelde for de som går over fra politisk stilling til embetsstilling, uten å ha hatt slik stilling tidligere. Karantene og saksforbud foreslås hjemlet i utnevningensresolusjonen for stats-

råder og statssekretærer og i ansettelsesbrevene for politiske rådgivere. 4. januar 2005 satte det daværende Moderniseringsdepartementet i verk retningslinjer for overgang fra politisk stilling til departementsstilling. Stortingsmeldingen gjør ikke en nærmere vurdering av politikeres overgang tilbake til embeter og stillinger som fylkesmenn og etatsledere, blant annet med den begrunnelse at de kan utøve en sterkere faglig uavhengighet enn embetsmenn i departementene.

15. februar 2005 vedtok regjeringen *Retningslinjer om karantene og saksforbud for embets- og tjenestemenn ved overgang til stilling utenfor statsforvaltningen*. Retningslinjene skulle medvirke til å unngå at ny arbeids- eller oppdragsgiver fikk tilgang til strategisk eller sensitiv informasjon og avverge risiko for at en virksomhet gjennom rekruttering fikk urettmessige konkurransefordeler. Hensikten var å sikre statens interesser, samtidig som en ønsket å opprettholde allmennhetens tillit til offentlig forvaltning og offentlige embets- og tjenestemenn.

18. mars 2005 fremmet det daværende Moderniseringsdepartementet St.meld. nr. 23 (2004–2005) *Om bruk av karantene for politisk leiing i departementa ved overgang til stilling utenfor staten*. Meldingen følger opp de prinsipielle vurderingene i St.meld. nr. 11 (2000–2001) og legger i all hovedsak disse til grunn også for politikere i departementene som søker stilling og verv utenfor staten eller etablerer næringsvirksomhet.

Begge stortingsmeldingene gir klart uttrykk for at overgang av personale mellom sektorene i norsk arbeidsliv er et gode, og at man ikke må innføre regler som vanskeliggjør rekruttering til politiske stillinger og embetsverket. En lang karanteneperiode, uten mulighet til å gå inn i den stillingen eller vervet som man har søkt og fått, kan bidra til å svekke rekrutteringen. Samtidig må det skapes tilstrekkelig avstand i tid mellom fratreden og tiltreden i ny stilling mv. til at faren for utilsiktet påvirkning og bruk av informasjon blir tilstrekkelig redusert.

I perioden fra 1995 til 2005 skjedde det også en rask utvikling internasjonalt i form av tilrådinge og veiledninger fra organisasjoner som OECD, EU, GRECO og Europarådet på områdene interessekonflikter, «post-public employment» og korrupsjon. Det ble også en økt interesse og oppmerksomhet i norsk offentlighet om de samme problemstillingene.

3.2.2 Retningslinjer om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere ved overgang til ny stilling mv. utenfor statsforvaltningen

Innledning

I første kvartal 2005 ble karanteneretningslinjer satt i verk for politikere som gikk over til embete eller stilling i departementene og for embets- og tjenestemenn som gikk over til stilling eller verv utenfor staten, eller som etablerte næringsvirksomhet. Ved overgang til ny stilling mv. utenfor staten ble det ansett som viktig å opprettholde allmennhetens tillit til forvaltningen og det politiske systemet. Samtidig var man opptatt av at de positive effektene av en utveksling av personell mellom offentlig og privat sektor ikke måtte svekkes unødige. I denne avveiningen ble det understreket at karantene og saksforbud skulle baseres på konkrete forhold og bare benyttes når særlige grunner gjorde det nødvendig.

De politiske føringene for de ovennevnte retningslinjene finner vi i St.meld. nr. 11 (2000–2001). Retningslinjene hadde status som en administrativ instruks og ble satt i verk mens regjeringen arbeidet med å ferdigstille St. meld. nr. 23 (2004–2005) *Om bruk av karantene for politisk leiing i departementa ved overgang til stilling utanfor staten*. De føringene som var lagt i retningslinjene for embets- og tjenestemenn, ble førende også for retningslinjene for politisk ledelse i departementene. Begge stortingsmeldingene er tydelige på at innføringen av regler om karantene og saksforbud vil være et positivt signal til allmennheten og styrke tilliten til forvaltningen og det politiske systemet. Det viktigste tiltaket er at det settes et tidsmessig skille fra politikerens fratreden og til vedkommende tiltrer ny stilling eller verv, involverer seg i bestemte saker eller saksområder eller starter næringsvirksomhet.

Hvilke hensyn skulle retningslinjene ivareta?

De retningslinjene som var gjort gjeldende for embets- og tjenestemenn, skulle i størst mulig grad legges til grunn også ved overgang fra politiske stillinger i departementene. Når man skulle ta standpunkt til en konkret overgang, var det særlig tre hensyn som etter retningslinjene kunne begrunne bruk av karantene og saksforbud:

For det første måtte staten søke å hindre at andre virksomheter fikk kunnskap om regjeringens planer og strategier for politikk- og regelutforming mv. En virksomhet som fikk slik kunnskap, ville kunne få et urettmessig konkurransefortrinn overfor andre virksomheter i samme bransje, eventuelt også kunne motarbeide eller svekke regjeringens politikk på viktige samfunnsområder.

For det andre ville staten ha et behov for å beskytte andre virksomheters forretningshemmeligheter mv. Staten mottar mye informasjon fra private virksomheter, inkludert konkurransesensitiv informasjon, som blir gitt i tillit til at informasjonen ikke skal komme uvedkommende i hende. Dersom en annen virksomhet fikk innsyn i slik kunnskap, kunne det gi virksomheten en urettmessig konkurransefordel.

For det tredje hadde staten et behov for å opptre tillitvekkende. Ryddig opptreden fra statens side var viktig for å hindre mistanke om at en politiker utnyttet sin stilling til å gi en virksomhet særlige fordeler. Bare en mistanke om at det hadde skjedd, ville kunne svekke allmennhetens tillit til forvaltningen og det politiske systemet. En virksomhet skulle ikke oppnå urettmessige konkurransefordeler gjennom å ansette noen eller kjøpe tjenester fra nylig fratrådte politikere, embets- eller tjenestemenn. Gjennom retningslinjene skulle man også hindre mistanke om at en ansettelse var en belønning for tidligere tjenester.

Eksisterende regler blant annet i forvaltningsloven, det alminnelige, ulovfestede saklighetsprinsipp i forvaltningsretten, taushetspliktsregler og arbeidstakers lojalitetsplikt mv. ble vurdert som utilstrekkelige til å sikre allmennhetens tillit etter at politikeren hadde fratrådt. Det var den samme vurderingen som ble gjort for embets- og tjenestemenn.

Retningslinjer om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere ved overgang til ny stilling mv. utenfor statsforvaltningen, ble fastsatt ved kongelig resolusjon 29. september 2005.

Forankring og avgjørelsesmyndighet

Retningslinjene var en administrativ instruks. Den enkelte politiker ble bundet gjennom de forbehold som ble tatt i resolusjonen om utnevning av statsråder og statssekretærer og i ansettelsesbrevene til de politiske rådgiverne. Da retningslinjene trådte i kraft 17. oktober 2005, var det mange politikere som ikke var omfattet av et slikt forbehold, men det ble likevel lagt til grunn at retningslinjene også gjaldt for dem. Dette førte ikke til problemer i praktiseringen av retningslinjene.

Statsministerens kontor (SMK) har arbeidsgiverfunksjonen for statsråder, statssekretærer og politiske rådgivere. Skulle man følge retningslinjene for embets- og tjenestemenn fullt ut, skulle SMK også avgjøre spørsmål om eventuell karantene og saksforbud for politikerne. Både i St.meld. nr. 23 (2004–2005) og i Stortingets behandling av meldingen Innst. S. nr. 170 (2004–2005) ble det understreket at man måtte unngå en situasjon der enten et departement eller Kongen i statsråd skulle ta standpunkt til slike spørsmål, og særlig ved et regjeringsskifte. Løsningen ble derfor å oppnevne et særskilt uavhengig utvalg, Karanteneutvalget, til å avgjøre disse sakene.

Karanteneutvalgets avgjørelser ble i retningslinjene ikke beskrevet som enkeltvedtak. Spørsmålet ble senere drøftet i Prop.44 L (2014–2015) om karanteneoven kapittel 11. Som det uttrykkes i punkt 11.2, synes likevel Karanteneutvalgets praksis i store trekk å oppfylle de krav til saksbehandlingen som forvaltningsloven setter for enkeltvedtak, med unntak av klageretten og partens rett til å uttale seg om nye opplysninger i saken.

Praktiseringen av retningslinjene skapte noen problemer innledningsvis, blant annet hvorvidt styreverv falt inn under definisjonen «å yte tjeneste til», noe som ble relativt raskt avklart. Karanteneutvalgets frist på én uke til å avgjøre saken viste seg i praksis å bli vel kort, og ble i 2007 forlenget til to uker. Utvalgets frist for å vurdere saken på nytt ble også endret fra tre til fem dager i 2007.

I 2009 ble antall medlemmer i Karanteneutvalget økt fra fire til fem medlemmer. Det ble samtidig gjort noen endringer i reglene om oppnevning av medlemmer i utvalget.

3.3 Annet regelverk som skal ivareta forvaltningens tillit og integritet

3.3.1 Innledning

St.meld. nr. 11 (2000–2001) drøfter i kapittel 5 hvorvidt eksisterende regelverk er tilstrekkelig til å ivareta tilliten til forvaltningen og offentlige embets- og tjenestemenn. Denne problemstillingen tas opp igjen i St.meld. nr. 23 (2004–2005) for politikeres overganger mv. ut av statsforvaltningen. Også i Prop. 44 L (2014–2015) kapittel 4 går man gjennom annet regelverk som har til formål å fremme tillit og god forvaltningsskikk. I gjennomgangen vises det blant annet til at andre land og organisasjoner gjerne ser spørsmål om avstengning fra ny stilling eller saksområder for en periode i et bredere perspektiv. Dette perspektivet omfatter gjerne alt regelverk som skal sikre de offentlige embets- og tjenestemennenes integritet.

I de drøftelsene som er nevnt ovenfor, skiller man mellom lover og regler som arbeidsgiver kan påberope seg mens en arbeidstaker innehar sitt embete eller stilling, og de som kan påberopes etter fratreden. Muligheten til å gripe inn overfor arbeidstakeren blir vesentlig redusert etter fratreden. Dette er et faktum som utgjør en vesentlig del av begrunnelsen for at man i 2005 innførte regler om informasjonsplikt, karantene og saksforbud også for politikere og senere videreførte dem i karanteneoven. I ovennevnte proposisjon vises det også til de etiske retningslinjene som gjelder i statlige virksomheter.

3.3.2 Saklighetskrav til forvaltningen

Saksbehandlingsreglene som gjelder for forvaltningen, skal bidra til å sikre at avgjørelser treffes på saklig grunnlag uten at noen tilgodeses på urimelig måte. Forvaltningen skal tilstrebe nøytralitet i saksbehandlingen, og skal unngå usaklig forskjellsbehandling. Ved avgjørelser skal det ikke legges vekt på usaklige og utenforliggende hensyn, forvaltningen skal under sin skjønnsutøvelse og sin myndighetsutøvelse bare fremme formål og hensyn som er relevante i henhold til den aktuelle loven eller det aktuelle regelverket som utgjør grunnlaget for en beslutning.

3.3.3 Regler om taushetsplikt

De seneste revisjonene av forvaltningsloven og offentlighetsloven har tatt sikte på å gjøre forvaltningen mer åpen og tilgjengelig. Det vil likevel være opplysninger som ikke skal være offentlige eller kunne brukes til uønskede formål. Reglene om taushetsplikt i forvaltningsloven og i særlovgivningen skal bidra til å hindre at opplysninger, for eksempel om noens personlige forhold eller forretningshemmeligheter kommer på avveie. Vurdert opp mot karantenerregelverket skal reglene om taushetsplikt blant annet bidra til å hindre at enkeltpersoner eller -virksomheter får en urettmessig konkurransefordel.

Forvaltningsloven § 13 første ledd pålegger taushetsplikt for enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan. Taushetsplikten retter seg mot opplysninger om noens personlige forhold, tekniske innretninger og fremgangsmåter og drifts- eller fremgangsmåter som det kan være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde. Taushetsplikten gjelder normalt i 60 år etter at vedkommende har avsluttet arbeidet eller tjenesten, og disse opplysningene kan heller ikke utnyttes i vedkommendes egen virksomhet eller i arbeid eller tjeneste for andre. En politiker som blir ansatt i en virksomhet, som gir råd til en virksomhet gjennom å være ansatt i et rådgivnings- eller konsulentfirma, eller som etablerer egen næringsvirksomhet, vil dermed ikke kunne utnytte denne kunnskapen uten å bryte taushetsplikten.

Mye av den informasjonen en politiker har om interne forhold og politiske vurderinger, faller utenfor reglene om taushetsplikt i forvaltningsloven. Forvaltningsloven § 13 omfatter bare private personers person- og næringsopplysninger. Reglene verner ikke offentlige interesser eller yrkesinteresser, dvs. yrkesmessig taushetsplikt. Etter lov 1. juni 2018 nr. 24, sikkerhetsloven § 1-4, er regjeringens medlemmer unntatt fra kravet om sikkerhetsklarering og autorisasjon som vilkår for å få tilgang til graderte opplysninger, jf. loven kap. 8. Unntaket gjelder imidlertid ikke for statssekretærer og politiske rådgivere. Etter Håndbok for politisk ledelse punkt 3.4 skal det enkelte departement sørge for nødvendig sikkerhetsklarering for statssekretærer og politiske rådgivere som skal ha tilgang til graderte dokumenter i tjenesten.

Beskyttelsesinstruksen av 17. mars 1972 med forskrifter har regler om gradering av dokument som trenger beskyttelse av andre grunner enn de som sikkerhetsloven angir, jf. instruksens § 1. Forutsetningen for å kunne gi et dokument gradering etter disse bestemmelsene er at dokumentet kan unntas etter offentlighetsloven, og at skadevilkårene etter instruksens § 4 er oppfylt. Den som får tilgang til dokument gradert etter beskyttelsesinstruksen, vil ha taushetsplikt om de opplysningene som dokumentet inneholder.

Brudd på taushetsplikten kan straffes med bot eller fengsel i inntil ett år eller inntil 3 år ved grove brudd, jf. straffeloven §§ 209 og 210. Misbruk av forretningshemmeligheter kan straffes etter straffeloven § 207.

3.3.4 Regler om habilitet

Det stilles krav til habilitet for embetsmenn og statsansatte ved forberedelse og avgjørelse av forvaltningsaker, jf. forvaltningsloven § 6. Etter denne bestemmelsen kan inhabilitet oppstå på grunn av at vedkommende selv er part eller at vedkommende har nære bånd til parten. Også «andre særegne forhold» kan gjøre vedkommende inhabil, så som nært vennskap eller uvennskap, eller at avgjørelsen kan utgjøre særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til. Bestemmelsene gjelder også for politikere i departementene, men ikke for statsråden i egenskap av regjeringsmedlem, jf. forvaltningsloven § 10. Det er imidlertid kutyme for å vurdere statsrådets habilitet i konkrete saker dersom det oppstår et spørsmål om dette. I så fall er det gjerne Justisdepartementets lovavdeling som får spørsmålet til vurdering, og det er også kutyme at den aktuelle statsråden retter seg etter lovavdelingens vurdering, og at det utnevnes en settestatsråd.

Kravet til habilitet gjelder for offentlig tjenestemann, jf. forvaltningsloven § 6 første ledd. Når politikeren fratrer, opphører krav og forpliktelser som følger av forvaltningsloven. Inhabilitet ved en konkret avgjørelse vil likevel kunne få følger dersom den først blir kjent etter fratreden og inhabiliteten har sammenheng med en sak som politikeren avgjorde til fordel for den virksomheten som politikeren ble ansatt i eller yter tjenester til. I så tilfelle er det snakk om hvilke virkninger inhabilitet i en tidligere stilling kan få. Avhengig av de konkrete omstendighetene ville en slik sak kunne få alvorlige konsekvenser for politikeren, dersom det for eksempel dreier seg om belønning for en tidligere tjeneste eller andre fordeler for den fratrådte politikeren.

Etter dette vil konklusjonen være at kravet til habilitet ikke kan påberopes av Statsministerens kontor som arbeidsgiver etter at politikeren har fratrudd. Habilitet vil derfor være uten betydning som virkemiddel til å opprettholde tillit til politikere ved overgang til stilling og verv utenfor statsforvaltningen eller opprettelse av næringsvirksomhet.

3.4 Lovgivning i andre land

3.4.1 Innledning

Mange land og internasjonale organisasjoner og institusjoner har over et kortere eller lengre tidsrom aktivt arbeidet med problemstillinger knyttet til overgang mellom politiske

stillinger, embetsverket og stillinger og verv utenfor statsforvaltningen eller etablering av egen næringsvirksomhet.

Av land som har vært tidlig ute, er det naturlig å peke på Storbritannia, en del av samveldelandene og USA. I Storbritannia går de tidligste tiltakene for å regulere overganger mellom forvaltning og privat virksomhet tilbake til 1930-årene.

Blant internasjonale organisasjoner har særlig OECD, FN, EU og Transparency International utmerket seg ved å ha arbeidet med disse problemstillingene over lang tid, og å ha utarbeidet grundig og dyptpløyende rapporter og anbefalinger. Dokumenter fra OECD som rapporten: *Etter offentlig sysselsetting – God praksis for å forebygge interessekonflikt* fra 2010, *Deklarasjoner av aktiva for offentlige tjenestemenn – Et verktøy for å forhindre korrupsjon* fra 2011 og *Hvordan håndtere interessekonflikt i offentlig sektor – En verktøykasse* er eksempler på nyttige publikasjoner som OECD utarbeider. EU har blant annet utarbeidet *Retningslinjer for å motarbeide og håndtere interessekonflikter i EUs desentraliserte institusjoner*, en publikasjon fra 2013.

3.4.2 Storbritannia

Regelverket

Storbritannia har lang tradisjon for å regulere overganger fra forvaltningen til private virksomheter for embetsverket og politikere. For statsrådene har britene en egen «Ministerial Code» som senest ble revidert i 2018. Her dekkes for det første statsrådenes forhold til parlamentet, så som ministeransvar og forholdet til embets- og tjenestemenn, blant annet under henvisning til The Constitutional Reform and Governance Act fra 2010. Videre understrekes blant annet embetsverkets politiske uavhengighet og at de fritt skal kunne fremme sine råd og anbefalinger etter beste faglige skjønn. Statsrådenes forhold til sitt parti reguleres også her.

Av særlig interesse er retningslinjenes kapittel 7 om statsrådets private interesser. Generelt skal statsrådene sørge for at det ikke oppstår noen konflikt mellom deres offentlige forpliktelser og deres private interesser, enten det er økonomiske eller andre interesser. De skal også opptre på en slik måte at det heller ikke med rimelighet kan oppfattes som å være slike konflikter. Statsråden er personlig ansvarlig for å opptre slik at konflikter ikke oppstår, eventuelt i samråd med departementsråden eller den uavhengige rådgiveren for statsrådenes interesser.

Kapittel 7 har videre detaljerte prosedyrer for en skriftlig registrering av alle statsrådets interesser som kan tenkes å gi grunnlag for konflikt. Denne listen skal også dekke partners og nær families interesser når de kan tenkes å skape en konflikt. Forholdet til ikke-offentlige organisasjoner, mottak av gaver og utenlandske ordner mv. er dekket av dette regelverket.

Advisory Committee on Business Appointments

Når statsråden fratrer sitt embete, gjelder det et generelt lobbyforbud mot regjeringen i to år. De må videre søke råd fra the Advisory Committee on Business Appointments (ACoBA), eller den rådgivende komité for ansettelse i næringslivet, i to år etter fratreden. Statsråden må sørge for at ingen ansettelse blir kunngjort eller tiltrådt før komiteen har

fått anledning til å gi sitt råd. For å sikre seg at alle statsråder er klar over disse forpliktelsene, er ACoBA-reglene vedlagt den Ministerial Code som statsrådene får utdelt ved tiltredelsen. Statsrådene er forpliktet til å følge rådet fra ACoBA.

ACoBA-reglene understreker ønsket om at den tidligere statsråden skal kunne gå inn i forretningslivet eller andre deler av det sivile liv og starte en ny karriere. Samtidig understrekes det at når en tidligere statsråd tiltrer stilling, verv eller annen virksomhet, bør det ikke finnes grunnlag for mistanke om upassende forhold. Den tidligere statsråden skal gi ACoBA informasjon om tilbud om stilling eller oppdrag. Det bes blant annet opplyst om vedkommende i løpet av de siste to årene som statsråd har hatt offisielle forbindelser med den fremtidige arbeidsgiveren eller moderselskapet, eller med selskaper, forretningsforbindelser eller industrigrupper som er i konkurranse med dem. ACoBA kan også innhente informasjon på egen hånd fra statsrådets tidligere departement, mens vedkommende må godkjenne kontakt med den fremtidige arbeidsgiveren.

ACoBA søker å klarlegge om den tidligere statsråden har hatt en posisjon som gjør at det kan reises mistanke om at vedkommende har fått sin nye stilling mv. som en belønning for tidligere tjenester, eller har hatt tilgang til sensitiv informasjon av ulike slag som kan gi den nye arbeids- eller oppdragsgiveren en urettmessig fordel. ACoBA undersøker også om det i det nye arbeidsforholdet mv. kan finnes noe som gjør at det i allmennheten kan stilles spørsmål ved overgangen.

Et råd fra ACoBA kan innebære at den tidligere statsråden skal kunne tiltre stillingen mv. uten nærmere vilkår. Komiteen kan også anbefale at vedkommende bør vente et nærmere angitt tidsrom med å tiltre, eller i en periode avholde seg fra å engasjere seg i bestemte saker. ACoBA kan stille vilkår for en periode på inntil to år etter fratreden. Unntaksvis kan komiteen anbefale at det ville være upassende å tiltre en bestemt stilling eller lignende. Som tidligere nevnt har statsrådene i to år etter fratreden et lobbyforbud mot regjeringen.

Den tidligere statsråden kan søke ACoBA om å korte ned den tiden det er satt vilkår for. For medlemmer av regjeringen (Cabinet Ministers), men også for andre statsråder, gjelder det som hovedregel en tre måneders karantene fra det tidspunktet de fratrer til de kan starte i ny stilling mv.

ACoBA vil som regel kunne behandle en søknad innenfor 15 arbeidsdager, men kompliserte saker kan ta lengre tid, og da blir den tidligere statsråden informert om forsinkelsen. ACoBAs beslutninger kan ikke påklages, men vedkommende kan be om et møte med komiteen for å legge frem sin sak. En tidligere statsråd får ingen godtgjørelse for karanteneperioden eller perioden som det er satt andre begrensninger for. Selv om selve søknaden til ACoBA er konfidensiell, blir komiteens råd offentliggjort så snart den tidligere statsråden underretter komiteen om at han eller hun aksepterer ansettelsen mv. Takker vedkommende nei, vil det ikke skje en offentliggjøring. ACoBA gir hvert år ut en rapport om de søknader som har blitt behandlet.

Det finnes lignende regelverk for embetsverket gjennom blant annet the Civil Service Code og Business Appointment Rules for Civil Servants. De høyeste embetsmennene må alltid søke om godkjenning av ny stilling mv. og søknaden stiles til ACoBA.

3.4.3 Sverige

Innledning

I januar 2017 ble SOU 2017: 3 *Karens för statsråd och statssekreterare* lagt frem. I mars 2018 fremmet den svenske regjeringen en proposisjon: 2017/18:162 *Vissa villkor för statsråd och statssekreterare* der det foreslås å innføre restriksjoner ved statsråders og statssekretærers overgang til annet enn statlig virksomhet. Hensikten med forslaget var å verne staten og den enkelte ved overganger der statsråden eller statssekretæren i sitt embete hadde tilegnet seg slik kunnskap eller informasjon at et fremtidig arbeidsforhold kunne utgjøre en risiko for økonomisk skade for staten, en urettmessig fordel for noen enkeltperson eller for at allmennhetens tillit til staten kunne skades.

31. mai 2018 vedtok Sveriges Riksdag Lag (2018:676) om restriksjoner vid statsråds och statssekreterares övergång til annan än statlig verksamhet. Samme dag ble også Lag (2018:677) med instruksjon för Nämnden för prövning av statsråds och statssekreterares övergångsrestriksjoner vedtatt. Nemnden er myndighet under Riksdagen. Lovene trådte i kraft 1. juli 2018.

Nærmere om den svenske loven

Lag om restriksjoner vid statsråds och statssekreterares övergång til annan än statlig verksamhet gjelder for personer som enten innehar eller har avsluttet et oppdrag som statsråd eller statssekretær. Ved overgang til, og ved utførelsen av nytt oppdrag eller ansettelse skal vedkommende alltid tilstrebe å opptre på en slik måte at det ikke oppstår en risiko for en økonomisk skade for staten, en urettmessig fordel for noen enkeltperson eller for at allmennhetens tillit til staten tar skade.

Politikere har informasjonsplikt til Prövningsnemnden. Informasjonsplikten gjelder for alle overganger til annet enn statlig virksomhet, men det er unntak for politiske oppdrag etter Sveriges kommunallag og til partipolitiske oppdrag. Informasjonsplikten er begrenset til oppdrag, ansettelse eller etablering av næringsvirksomhet som påbegynnes innen 12 måneder etter fratreden fra oppdrag som statsråd eller statssekretær. Det skal også informeres på nytt dersom det skjer en endring av betydning i oppdraget, ansettelsen eller næringsvirksomheten innenfor 12-månedersperioden. Informasjonen skal gis på den måten som Prövningsnemnden bestemmer, og skal inneholde alle opplysninger nemnden trenger for å fatte vedtak. Nemnden har også rett til å innhente opplysninger fra andre kilder, men før dette kan skje, skal vedkommende gis mulighet til selv å komplettere med den informasjon som etterspørres.

Nemnden som skal vurdere en statsråds eller statssekretærs overgang mv. kan ilegge en overgangsrestriksjon i form av karens eller såkalt «ämnesrestriksjon», eller en kombinasjon av disse. Karens tilsvarer den norske karantenen mens ämnesrestriksjon tilsvarer det norske saksforbudet.

Det avgjørende kriteriet for om det skal ilegges en overgangsrestriksjon, er om vedkommende i sitt oppdrag som statsråd eller statssekretær har tilegnet seg slik informasjon eller kunnskap at det ved overgangen finnes en risiko for at staten kan påføres økonomisk skade, at noen enkeltperson kan få en urettmessig fordel, eller at allmennhetens tillit til staten tar skade. Dersom både karens og ämnesrestriksjon kan hindre slik skade eller urettmessig fordel, skal man velge ämnesrestriksjon.

Når Prövningsnemnden skal bestemme hvor lang tid restriksjonene skal vare, skal de legge vekt på i hvor lang tid den informasjon eller kunnskap som vedkommende har ervervet som statsråd eller statssekretær, kan utgjøre en risiko for skade eller urettmessig fordel. En overgangsrestriksjon kan pålegges for inntil 12 måneder etter fratreden. Det gjøres ikke et skille mellom karens og ämnesrestriksjon, noe som for det første innebærer at både karens og ämnesrestriksjon hver for seg kan vare i inntil 12 måneder, og for det andre at de i kombinasjon heller ikke kan vare i lengre tid enn 12 måneder.

Nemnden skal avgjøre om det er grunnlag for å ilegge en overgangsrestriksjon senest tre uker etter at nemnden har fått alle nødvendige opplysninger. Politikerer kan ikke ta annet oppdrag eller ansettelse eller etablere næringsvirksomhet innenfor saksbehandlingstiden eller før den tid, om nemnden beslutter å ikke ilegge overgangsrestriksjoner.

Prövningsnemnden skal behandle saken på nytt dersom en statsråd eller statssekretær ber om ny vurdering. Ny vurdering skal skje senest tre uker etter at fullstendig meddelelse med begjæring om ny vurdering er kommet inn til nemnden. Det er ikke mulig å overklage nemndens beslutninger.

Dersom det ilegges restriksjoner, skal nemnden også fatte beslutning om godtgjørelse for den tiden overgangsrestriksjonene varer. Vilkåret er at vedkommende som følge av disse restriksjonene ikke kan tiltre nytt oppdrag eller stilling eller etablere næringsvirksomhet. Godtgjørelsen skal tilsvare det beløpet som vedkommende fikk i oppdragsinntekt eller lønn ved fratredelsen. For statsråder skal beløpet settes ned til det som tilsvare statsråders avgangsgodtgjørelse. Det samme gjelder for statssekretærer, som har egne regler for avgangsvederlag.

Prövningsnemnden består av fem personer. Nemnden trer sammen etter innkalling fra leder og er beslutningsdyktig når leder eller nestleder og to av de øvrige medlemmene deltar. Nemnden kan søke bistand hos eksperter eller annen bistand når det er nødvendig for at nemnden skal kunne utføre oppgavene sine.

3.4.4 Kort om øvrige nordiske land

Island

Island vedtok i juni 2020 bestemmelser om forebygging av interessekonflikter i de islandske regjeringskontorene, lov 64/2020. Loven omhandler registrering av eiendom, interesser og gaver mv., møte med lobbyister og andre interessenter, regulering av tillatt arbeid/virksomhet parallelt med arbeidet i regjeringskontorene og ansettelse etter fratreden i regjeringskontorene mv. De som omfattes av bestemmelsene, er de som innehar de øverste, utøvende funksjonene i regjeringskontorene – regjeringsmedlemmer og ministerassistenter (politiske rådgivere) samt de øverste stillingene i embetsverket.

Artikkel 5 i loven omhandler karrieren etter arbeid i regjeringskontorene. Når de som omfattes av loven, fratrer, har de ikke lov å bruke informasjon de hadde tilgang til i sitt tidligere arbeid til urettmessig fordel. De har ikke lov til å arbeide som lobbyister i de første seks månedene etter at de slutter i regjeringskontorene. Ministerassistenter er ikke underlagt lobbyforbudet. Statsministeren kan sette dette forbudet til side dersom det er klart at det er liten eller ingen risiko for interessekonflikt, for eksempel når arbeidet er grunnleggende forskjellig fra det offisielle arbeidet som personen tidligere utførte. Hvis statsministeren nekter å oppheve forbudet, skal den personen som ba om unntak, beholde sin lønn fra den tidligere stillingen gjennom denne seksmånedersperioden eller inntil han/hun tar annet arbeid. Hvis lønnen i den andre stillingen er lavere enn i den tidligere stillingen i regjeringskontorene, utbetales differansen av regjeringen inntil utgangen av seksmånedersperioden.

Island har også en «Code of Conduct for ministers» (statsråder). I artikkel 2 slås det fast at statsråder skal unngå konflikter mellom den offentlige interesse på den ene siden og finansielle eller personlige interesser til hans eller hennes familie på den annen side, og sikre at personlige forbindelser ikke påvirker deres arbeid. Statsrådene skal også gi finansiell informasjon til parlamentets sekretariat.

Islands forvaltningslov, lov 37/1993 har regler som skal forhindre interessekonflikt, men får bare anvendelse når regjeringen treffer administrative avgjørelser som angår rettigheter og plikter til enkeltpersoner eller virksomheter.

Danmark

I Danmark har det i en tid pågått en debatt om hvorvidt det bør innføres karanteneregler for statsråder eller ikke. Denne debatten har ikke resultert i lovbestemmelser på området, og det finnes per i dag ingen bestemmelser om overgang til stilling og verv mv. utenfor statsforvaltningen, verken for statsråder eller for deres særlige rådgivere.

I dansk forvaltning finnes det likevel bestemmelser om nær beslektede emner. De som utnevnes til statsråd, må fylle ut et særskilt skjema og opplyse om hvilke verv de har og har hatt de siste fem årene. Videre må de opplyse om de driver egen næringsvirksomhet, om aktuelle investeringer og andre økonomiske interesser som overstiger 50 000 DKK, om de har noen avtale med tidligere eller fremtidige arbeidsgivere, og hvilke foreninger de er medlemmer i. Partner eller samboer må også gi visse opplysninger. Skjemaet offentliggjøres på Statsministeriets nettsider i den hensikt å ha størst mulig åpenhet om

statsrådenes personlige økonomiske forhold mv. Med dette ønsker man å medvirke til å sikre allmennhetens tillit til at statsrådene ikke påvirkes av usaklige hensyn. Skjemaet skal foreligge ferdig utfylt senest én måned etter tiltredelse og skal oppdateres i sin helhet én gang per år. Skjer det vesentlige endringer, skal dette meddeles fortløpende til Statsministeriet.

Finland

Finland har i dag ingen bestemmelser om overgang til stilling og verv mv. utenfor statsforvaltningen, for statsråder. For å sikre tillit til det politiske systemet har den finske grunnloven bestemmelser i § 63 om det som kalles «Ministrarnas bindingar», som setter begrensninger på hvilke tjenester og oppdrag som medlemmer av statsrådet kan utføre. Avgrensningen gjelder mot tjenester og oppdrag som kan innvirke skadelig på statsrådets stilling eller sette statsrådets tillit på spill som medlem av statsrådet.

Hver enkelt minister skal straks etter utnevningen gi en redegjørelse for Riksdagen om sin næringsvirksomhet, eierskap i foretak og andre formuesforhold av betydning, samt for slike oppdrag og andre bindinger som ikke er en del av ministerens formelle oppgaver, og som kan ha betydning ved bedømmelsen av statsrådets virksomhet som medlem av statsrådet.

DEL 3

**UTVALGETS VURDERINGER
OG FORSLAG**

> 4 Utvalgets overordnede betraktninger

.....

4.1 Innledning

.....

Lov om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere, embetsmenn og statsansatte (karanteneoven) trådte i kraft 1.1. 2016, og erstattet de tidligere retningslinjene.

Karanteneovens formål er å styrke tilliten til statsforvaltningen og det politiske systemet. Karantene-reglene skal balansere tre hensyn: hensynet til den enkeltes frihet til å søke arbeid, virksomhetenes behov for rekruttering og behovet for å redusere muligheten for bruk av sensitive opplysninger i ny stilling, nytt verv eller i næringsvirksomhet, eller at det reises mistanke om dette.

Når statsråder, statssekretærer og politiske rådgivere tiltrer stilling eller verv utenfor statsforvaltningen eller etablerer næringsvirksomhet, kan de bli ilagt karantene og saksforbud i forbindelse med overgangen. Det er Karantenenemnda som avgjør spørsmålet om illeggelse av karantene og/eller saksforbud.

4.2 Overordnet om karanteneoven

.....

I det norske samfunnet er det normalt med mobilitet mellom ulike stillinger og verv innen politikk, offentlig forvaltning og privat næringsliv. Det er verdifullt, og loven må ikke legge unødvendige begrensninger på dette. Karantene lovutvalget oppfatter at det tidsmessige skillet som karantene og saksforbud representerer, bidrar til å skape ryddighet for både den enkelte politiker og virksomhetene i en tidsavgrenset periode. Samtidig er det sentralt at loven har et kontrollregime som kan bidra til å hindre mistanke om misbruk. Loven må ha bestemmelser om effektive reaksjoner mot brudd på loven eller vedtak fattet av Karantenenemnda. Disse må være praktiserbare for nemnda, forutsigbare for politikerne og forståelige for allmennheten.

En gjennomgang av Karantenenemndas årsmeldinger i de fem årene som er gått siden loven trådte i kraft, viser at nemnda har behandlet et stort antall saker – totalt er det behandlet saker fra om lag 100 politikere. I totalt ti tilfeller er det bedt om ny vurdering eller nærmere avklaring av nemndas vedtak. I 2020 ble det fattet vedtak i 46 saker.

Karantenenemnda behandlet i 2018 to saker der det ble reist spørsmål om brudd på ilagt karantene og saksforbud. Det ble fattet vedtak om brudd i en sak. Det ble gitt ett pålegg, men dette medførte ikke vedtak om andre reaksjoner. Utvalget merker seg at nemnda i årsmeldingen for 2018 uttaler: «Nemnda viser til at karantene-loven i stor grad er egnet til å løse og avgjøre saker der det skjer en stillingsovergang eller etablering av næringsvirksomhet. Reglene om karantene og saksforbud er godt innarbeidet og regelverket synes i stor grad å være godt kjent hos de fleste.» Utvalget oppfatter at loven har fungert etter sin hensikt, og Karantenenemndas uttalelse ovenfor gir støtte til dette. Utvalget har også merket seg at bare et lite antall saker har vekket debatt og interesse i media. Samtidig viser mandatet til anmodninger i årsmeldingene fra Karantenenemnda til Kommunal- og moderniseringsdepartementet som bakgrunn for de ulike punktene i mandatet og for nedsettelse av utvalget. Det synliggjør at det er behov for å gjennomgå loven nå, selv om det er forholdsvis kort tid siden den trådte i kraft.

Karantene-lovutvalgets syn er at en slik gjennomgang av loven og endringer i den kan bidra til at loven blir lettere å forstå og praktisere, både for politikere og Karantenenemnda. Videre kan en slik gjennomgang føre til endringer som kan bidra til å styrke tilliten til statsforvaltningen og det politiske systemet.

4.3 Mandatet og representantforslaget

Mandatet uttrykker at utvalget skal se hen til Innst. 393 S (2018–2019) fra Stortingets presidentskap om representantforslag – Dokument 8:77 (2018–2019) – om å stramme inn karanteneordningen for tidligere medlemmer av regjeringen, statssekretærer og politiske rådgivere i regjeringsapparatet, som ble behandlet i Stortinget 6. juni 2019.

Forslagsstillerne tar i forslaget opp flere problemstillinger knyttet til karantene-loven. Det gjelder både sammensetningen av det organet som håndhever loven og retten til godtgjørelse for karantene som ilegges som en konsekvens av næringsvirksomhet som politikeren etablerer etter fratreden fra embetet eller stillingen. Forslagsstillerne etterlyser strengere regler, inkludert adgang til å kreve tilbake utbetalt godtgjørelse ved brudd på bestemmelsene i karantene-loven eller vedtak fattet av Karantenenemnda. Når det gjelder det siste forholdet peker forslagsstillerne på at: «Det er ingen grunn til at lista her skal ligge høyere enn for andre personer som bryter reglene for ytelse fra staten.» (Dokument 8:77 (2018–2019)). Forslaget ble ikke vedtatt.

Mandatet åpner ikke for at utvalget skal vurdere hvilket organ som skal håndheve karantene-loven eller sammensetningen av dette. Når det gjelder de øvrige problemstillingene, viser utvalget til kapittel 8 og 9, der utvalget forslår endringer som medfører innskjerping av bestemmelsene.

4.4 Forarbeider og omtale av praksis

Forarbeidene til loven samt praksis fra Karantenenemnda er kilder for hvordan karantene-regelverket skal forstås. De offentliggjorte vedtakene fra Karantenenemnda og det tidligere Karanteneutvalget er sentrale kilder for hvordan bestemmelsene praktiseres. Av årsmeldingene til Karantenenemnda går det frem noen utfordringer nemnda har funnet grunn til å peke på når det gjelder håndhevingen av loven. Det foreligger foreløpig ingen rettspraksis fra domstolene som kilde til hvordan karantene-loven skal forstås eller praktiseres, fordi så langt har det aldri skjedd at en sak har blitt brakt inn for domstolene. Når det i rapporten henvises til praksis, vises det dermed kun til forvaltningspraksis ved praksisen fra Karantenenemnda eller det tidligere Karanteneutvalget, og enkelte årsmeldinger fra Karantenenemnda.

4.5 Klart språk

Utvalget skal i henhold til mandatet vurdere og eventuelt foreslå språklige endringer som bidrar til klargjøring og forenkling av regelverket. Utvalgets mandat favner ikke hele loven, men omfatter bare reglene som gjelder politikeres overgang til stilling eller verv utenfor statsforvaltningen, eller etablering av egen næringsvirksomhet. Reglene om reaksjoner ved overtredelse av regelverket, saksbehandlingsregler og definisjonen av saksforbud, samt spørsmålet om loven bør ha en formålsbestemmelse som er felles for overgangene som reguleres av loven, omfattes av mandatet. Utvalget har ved vurderingen av bestemmelsene innenfor mandatet kommet frem til forslag til endringer i loven, hvor også hensynet til et mest mulig klart og enkelt regelverk og klart språk er søkt ivaretatt. Med utgangspunkt i det avgrensede mandatet har utvalget ikke foretatt en fullstendig språklig gjennomgang av hele loven, som for øvrig er en relativt ny lov. Utvalget vil imidlertid anbefale at departementet i sin oppfølging av utvalgets rapport gjennomgående endrer begrepet tilsettingsmyndighet og tilsetting til ansettelsesmyndighet og ansettelse, slik at begrepsbruken i loven kommer i samsvar med begrepsbruken i statsansatteloven.

4.6 Overordnet om vurderinger og anbefalinger

I de videre kapitlene følger utvalgets vurderinger og forslag knyttet til de ti punktene i mandatet. Overordnet har utvalget lagt vekt på at det er viktig at formålet med loven er klart både for politikerne og allmennheten. En klart formulert formålsbestemmelse kan fungere både til forståelse av de øvrige bestemmelsene i loven og ha en pedagogisk funksjon overfor alle som leser loven. Det er videre sentralt at de ulike bestemmelsene er dekkende, forståelige og kan etterleves av politikerne og praktiseres av Karantenenemnda. I vurderingen av bestemmelsene både om informasjonsplikten og reaksjoner ved overtredelser har utvalget lagt vekt på at den gruppen som omfattes av karantene-regelverket, må sies å ha særlige forutsetninger for å forstå innholdet av bestemmelsene og betydningen av tilliten til forvaltningen og det politiske system. Det er viktig at regelverket oppfattes som rimelig av allmennheten, også når det sammenlignes med for eksempel

bestemmelser som gjelder i velferdsforvaltningen. Utvalget viser i vurderingene til folke-trygdlovens regler om brudd på forutsetningene for en ytelse og uriktige opplysninger, som momenter som taler for justeringer i bestemmelsene. Regelverket bør også bidra til å redusere faren for og eventuelle mistanker om misbruk.

Med dette som utgangspunkt anbefaler utvalget endringer i loven. Forslagene drøftes og begrunnes i kapittel 5 til og med 10. Oppsummert vil utvalget foreslå at

- > lovens formål skal komme frem av en egen formålsbestemmelse
- > definisjonen av saksforbud bygges ut og klargjøres
- > perioden som det kan ilegges saksforbud alene, utvides fra 12 til 18 måneder i særlige tilfeller
- > bestemmelsen om informasjonsplikt utvides og skjerpes, samt at den skal gjelde i 18 måneder fra fratreden
- > godtgjørelse gis ikke for karantene ved overgang til egen 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. Godtgjørelse gis heller ikke ved overgang til bistilling/bierverv.
- > godtgjørelse kan opphøre og kreves tilbakebetalt ved brudd på vedtak om karantene
- > bestemmelsen om overtredelsesgebyr målrettes, og det lempes på skyldkravet

I og med at utvalget foreslår en ny formålsbestemmelse, som § 1, medfører det at nummereringen av lovens øvrige bestemmelser forskyves tilsvarende.

5 Formålsbestemmelse

5.1 Innledning

Karanteneloven har i dag ingen formålsbestemmelse. Utvalget skal 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. I dette kapitlet behandles spørsmålet om behovet for å ha en formålsbestemmelse i loven.

5.2 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.

NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov – Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning*, omtaler hvilke funksjoner en formålsbestemmelse kan ha. Rent overordnet skal en formålsbestemmelse angi hvilke hensyn og verdier som ligger bak loven. En formålsbestemmelse medfører ikke rettigheter eller plikter, men har en rettslig betydning ved å angi retning eller føringer for tolkningen av lovens øvrige bestemmelser.

- > Avhengig av utformingen kan en formålsbestemmelse også bidra til at publikum får mer realistiske forventninger til offentlig forvaltning. En formålsbestemmelse har ikke bare en rettslig funksjon, men også en pedagogisk funksjon. (NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov – Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning*).

Formålsbestemmelser begynte å komme i bruk i 1970-årene og er etter hvert blitt vanlige i flere lover som retter seg mot offentlig forvaltning. I lovene som gir saksbehandlingsregler for domstolene, varierer det hvilken løsning som er valgt. Tvisteloven har en formålsbestemmelse i § 1-1 som skiller mellom hvilke formål loven tjener (første ledd) og hvordan disse formålene skal nås (andre ledd). Også jordskiftelova 21. juni 2013 nr. 100 har en formålsbestemmelse. Verken domstolloven eller straffeprosessloven har formålsbestemmelse, og det er heller ikke foreslått en formålsbestemmelse i utkastet til ny straffeprosesslov, jf. NOU 2016: 24 *Ny straffeprosesslov*.

En eventuell formålsbestemmelse bør naturlig innarbeides i lovens kapittel 1. Innledende bestemmelser. Den må i så fall favne alle de tre typene overganger som er regulert i loven. Det gjelder kapittel 2, «Politikerens overgang til stilling mv. utenfor statsforvaltningen», kapittel 3, «Politikerens overgang til embete eller stilling i departementene» og kapittel 4, «Embetsmenns og statsansattes overgang til stilling mv. utenfor statsforvaltningen».

5.3 Betydningen av en formålsbestemmelse i karantene-loven

Et grunnleggende spørsmål i forbindelse med en mulig formålsbestemmelse er å se på hva som i utgangspunktet er ment å være lovens formål. Med «formål» menes de overordnede målene som loven tar sikte på å nå. I karantene-loven er formålet å styrke grunnlaget for tillit til offentlig forvaltning og det politiske systemet ved overgang til annen stilling i eller utenfor forvaltningen mv.

Hovedformålene med regelverket er beskrevet av Evalueringsutvalget, som evaluerte de tre retningslinjene om karantene som gjaldt før reglene ble lovfestet i 2015, i NOU 2012: 12 *Ventetid – et spørsmål om tillit*, i punkt 3.2:

- > Det overordnede formålet bak de tre regelverkene om karantene og saksforbud er å styrke grunnlaget for tillit til offentlig forvaltning og til det politiske systemet ved overgang til annen stilling mv. i eller utenfor statsforvaltningen. Dette innebærer at selv om det faktisk ikke skjer misbruk av opplysninger, kan muligheten for misbruk og begrensede muligheter for kontroll utgjøre grobunn for en mistanke som kan svekke tilliten til offentlig forvaltning og styresett.
- > Det overordnede hensynet om allmennhetens tillit til offentlig forvaltning og til det politiske systemet gjør seg gjeldende for alle de tre regelverkene. Men fordi det gjelder forskjellige former for overgang, er det forskjeller i hvilke nærmere hensyn som ligger bak dem.

Tillit er et sentralt begrep ved forståelsen av de hensyn som skal ivaretas i karantene-loven. NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov – Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning* omtaler tillit som følgende:

- > Tillit er fravær av behov for å verifisere og bekrefte andres handlinger og bygger på en subjektiv opplevelse av at andre sannsynligvis vil handle på en måte som er god eller nyttig for oss, eller som i det minste ikke er skadelig for oss. Tillit erstatter sikkerhet i situasjoner der informasjonstilgangen er utilstrekkelig eller for komplisert til å fastslå hvilken atferd som kan forventes av andre, og innebærer en villighet til å være sårbar overfor risiko eller usikkerhet. Tillit fungerer derfor langt på vei som substitutt for direkte kontroll i relasjoner mellom personer og/eller systemer. Generelt er tillit et viktig element for sosial integrasjon, demokratisk stabilitet og økonomisk effektivitet.

NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov – Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning* påpeker også at en sterk tillitskultur muliggjør en velfungerende forvaltning. Høy tillit mellom borger og forvaltning gir også større aksept for forvaltningens beslutninger og senker konfliktnivået og kostnadene knyttet til oppfølging og kontroll.

Karanteneoven bidrar til å redusere faren for misbruk av intern informasjon og innsikt som politikeren har tilegnet seg i embetet eller stillingen i departementet i en stilling utenfor statsforvaltningen, som kan føre til uakseptabel skade for offentlige eller private interesser. Videre til å hindre at en bestemt privat aktør får en urimelig fordel sammenlignet med andre aktører. Det er også viktig å beskytte forretningshemmeligheter og annen privat informasjon i forbindelse med overganger, fordi slik informasjon kan føre til konkurransevridninger.

Selv om det faktisk ikke skjer misbruk ved overganger til stilling utenfor forvaltningen eller verv og egen næringsvirksomhet, kan muligheten for misbruk og at det i praksis er begrensede muligheter for å kontrollere at det ikke skjer, gi grobunn for en mistanke som kan svekke tilliten til offentlig forvaltning og det politiske systemet. Dette er viktig for å forstå begrunnelsen for regelverket om karantene.

5.4 Karantenenemndas årsmelding

I årsmeldingen for 2019 uttaler Karantenenemnda seg om behovet for en formålsbestemmelse. I årsmeldingen peker nemnda på karanteneovens samfunnsmessige betydning. Nemnda understreker at de klare pliktene og ansvaret som påhviler tidligere politikere etter karanteneoven, bidrar til å legitimere vårt politiske system og til å opprettholde den nødvendige tilliten som befolkningen skal ha til forvaltningen.

Nemnda viser til at dette formålet ikke går direkte frem av lovteksten i dag, og ber om at departementet vurderer om det skal tas inn en formålsbestemmelse i loven som synliggjør dette formålet for de delene av karanteneoven som Karantenenemnda forvalter.

5.5 Utvalgets vurderinger og forslag

5.5.1 Vil en lovfesting av formålet styrke karanteneoven?

Etter utvalgets syn vil en formålsbestemmelse kunne bidra til å synliggjøre for dem som omfattes av loven og for allmennheten, at lovens formål er å ivareta tillit og åpenhet til forvaltningen og det politiske systemet. Dette er en verdimerking som kan tjene til å forklare bakgrunnen for loven samt bidra til økt bevissthet og fremme ønsket atferd hos politikerne. En formålsbestemmelse vil også kunne fylle en pedagogisk funksjon overfor allmennheten.

5.5.2 Hvilke hensyn bør en formålsbestemmelse ivareta?

Det vil være viktig at en formålsbestemmelse tydeliggjør hvilke hensyn loven skal fremme. 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 konkurransevidringer. I forarbeidene er det pekt på at behovet for å beskytte informasjon i tilknytning til overganger er særlig knyttet til at kunnskap og innsikt som en person har fått i en stilling i politisk ledelse ikke skal kunne utnyttes i en stilling utenfor statsforvaltningen til uakseptabel skade for offentlige eller private interesser eller til å sikre en bestemt privat aktør en urimelig fordel sammenlignet med andre aktører.

En formålsbestemmelse bør være kortfattet og forståelig både for de som omfattes av loven og for allmennheten.

5.5.3 Paralleller til den svenske lovgivningen

I den svenske loven om *restriktioner vid statsråds och statssekreterares övergång till annan än statlig verksamhet* er det gitt en aktsomhetsbestemmelse, men ingen formålsbestemmelse. I lovens § 2 heter det: «Den som omfattas av denna lag ska i samband med en övergång till och vid utövandet av ett nytt uppdrag eller en ny anställning, eller i samband med etablering av näringsverksamhet, alltid sträva efter att agera på ett sådant sätt att det inte uppstår någon risk för ekonomisk skada för staten eller otillbörlig fördel för någon enskild eller för att allmänhetens förtroende för staten skadas» (Prop. 2017/18:162 *Vissa villkor för statsråd och statssekreterare*).

Med referanse til den svenske loven og aktsomhetsbestemmelsen er det to forhold som er interessante i vurderingen av om karanteneloven bør ha en formålsparagraf. Det ene er aktsomhetsbestemmelsens pedagogiske funksjon overfor dem som omfattes av loven. Bestemmelsen uttrykker en klar forventning til politikere om hvordan de skal opptre ved overgang til ny stilling. Det andre er at det svenske lovverket baserer seg på og skal fremme de samme hensynene som vårt eget, det vil si at man ved å opptre slik at det ikke oppstår risiko for økonomisk skade for staten, at noen skal få en særlig fordel osv., bidrar til å styrke grunnlaget for tilliten til forvaltningen og det politiske systemet.

Av lovproposisjonen går det frem at følgende ble vektlagt som bakgrunn for forslaget:

- > Regeringen anser att det finns skäl att i lag framhålla vikten av att försöka undvika intressekonflikter och därmed sammanhängande risk för skada eller otillbörliga fördelar. I lagen bör därför införas en särskild aktsamhets-bestämmelse, som innebär att statsråd och statssekreterare, såväl under som efter sitt uppdrag respektive sin anställning, i samband med en övergång till och vid utövandet av ett nytt uppdrag eller en ny anställning eller etablering av en näringsverksamhet alltid ska sträva efter att agera så att det inte uppstår någon risk för ekonomisk skada för staten, otillbörlig fördel för någon enskild eller att allmänhetens förtroende för staten skadas. (Prop 2017/18:162 *Vissa villkor för statsråd och statssekreterare*)

5.6 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at det innføres en formålsbestemmelse i karanteneloven. Utvalget har lagt 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. Bakgrunnen for karanteneloven er godt behandlet i forarbeidene, og forslaget til formålsbestemmelse er basert på omtalen i disse.

Utvalget foreslår følgende formålsbestemmelse:

Ny § 1 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, og
- c) beskytte andre virksomheters forretningsinformasjon som statsforvaltningen har fått adgang til.



>

6 Politikernes informasjonsplikt

.....

6.1 Innledning

.....

I dette kapitlet behandles reglene om politikerens informasjonsplikt for Karantenenemnda. Utvalget skal 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 skal videre vurdere om det er behov for særskilte saksbehandlingsregler knyttet til informasjonsplikten. Utvalget skal 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.

6.2 Gjeldende rett

.....

6.2.1 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.

Den tidligere politikerens 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.

6.2.2 Informasjonsplikten ved overgang til ny stilling, verv eller etablering av næringsvirksomhet

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 politikeren 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 karantene-loven.

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 karantene-lovens 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. Karantene-lovens 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.

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.

6.3 Utvalgets vurderinger og forslag

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

Gjeldende bestemmelse om informasjonsplikt i karanteneoven § 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 vil påpeke 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 Karantenenemnda skal kunne ivareta de hensyn karanteneoven bygger på, er det derfor 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 etter den svenske loven om restriksjoner vid statsråds och statssekreterares övergång till annan statlig verksamhet omfatter, i tillegg til selve overgangen til ny stilling mv., også endringer av betydning i den nye stillingen eller virksomheten, som skjer innen 12 måneder etter fratreden som politiker, jf. denne lovens § 3. Begrunnelsen for dette er etter forarbeidene at reglene ikke skal åpne for misbruk, men også at det ikke skal ilegges strengere restriksjoner enn nødvendig. Det pekes også på at det er viktig at politikeren gjør ny arbeidsgiver kjent med denne forpliktelsen, da det kan ha en viss betydning for muligheten til følge arbeidsgivers instruksjoner (Regeringens proposition 2017/18: 162 *Vissa vilkor för statsråd och statssekreterare punkt 4.3*).

Etter utvalgets vurdering bør politikerens informasjonsplikt utvides til også å omfatte endringer i ansvar og arbeidsoppgaver mv. som finner sted innenfor det tidsrommet hvor karantene og saksforbud kan ilegges. På samme måte som informasjonsplikten ved overgang til ny stilling mv. etter gjeldende bestemmelse i karantene-loven § 5, skal politikerens gi opplysningene uoppfordret og etter eget initiativ.

Informasjonsplikten ved overgang til ny stilling, verv eller etablering av egen næringsvirksomhet gjelder enhver overgang, selv om overgangen åpenbart må anses uproblematisk. Dette var en endring sammenlignet med de tidligere retningslinjene som ble innført nettopp for at politikerens ikke skulle bære risikoen for at han eller hun foretok en riktig vurdering av om en overgang er å anse som uproblematisk eller ikke.

Enhver endring i arbeidsoppgaver, ansvar og organisatorisk plassering vil imidlertid ikke gi grunnlag for endret vurdering av behovet for karantene og saksforbud av Karantene-nemnda, som allerede har gjort en vurdering av overgangen. En rekke endringer vil være ubetydelige sett opp mot de vurderingene som ligger til grunn for behovet for karantene og saksforbud.

Informasjonsplikten bør omfatte endringer i arbeidsoppgaver, ansvar og organisatorisk plassering. Endringer i arbeidsoppgaver som skal meldes til Karantene-nemnda, 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 Karantene-nemndas vurdering av om politikerens skal ilegges karantene og/eller saksforbud ved overgang til ny stilling, verv eller etablering av egen næringsvirksomhet, og som politikerens eksplisitt bes opplyse om i meldingsskjemaet som skal sendes Karantene-nemnda. 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 Karantene-nemnda, 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.

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

6.3.2 Informasjonsplikt om overganger til ny stilling mv. og om endringer som finner sted innen 18 måneder etter fratreden som politiker

Utvalget viser til at informasjonsplikten om overgang til ny stilling, verv eller etablering av næringsvirksomhet i dag gjelder i 12 måneder etter fratreden som politiker. Perioden er

dermed ikke tilsvarende den perioden hvor Karantenenemnda kan ilegge restriksjoner i form av karantene og saksforbud. Lovens hovedregel er at karantene kan ilegges inntil seks måneder fra fratreden som politiker, og saksforbud kan ilegges inntil 12 måneder fra fratreden. Dersom det foreligger særlig tungtveiende grunner, kan Karantenenemnda imidlertid ilegge en politiker saksforbud i inntil 12 måneder fra fratreden, i tillegg til karantene, totalt inntil 18 måneder. Dette følger av karanteneoven § 7 andre ledd. Muligheten for å kunne ilegge saksforbud utover 12 måneder er i forarbeidene begrunnet med at det i noen tilfeller kan være behov for avskjerming for enkelte saker eller saksområder i et noe lengre tidsrom. Som eksempel på slike tilfeller nevnes når departementet har vært involvert i anbud eller forhandlinger om store innkjøp (Prop. 44 L (2014–2015) punkt 8.4.5).

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 fratradte.

Utvalget vil innledningsvis bemerke at det synes mangelfullt begrunnet at saksforbud inntil 18 måneder fra fratreden som politiker bare kan ilegges samtidig med at politikeren også ilegges karantene. Dersom det i særlige tilfeller er behov for et så langvarig saksforbud, og et saksforbud alene kan ivareta de behovene karanteneoven og karanteneinstituttet skal ivareta, burde det etter utvalgets vurdering være adgang for Karantenenemnda til å fatte vedtak om saksforbud utover 12 måneder fra fratreden, uten å samtidig fatte vedtak om karantene. Utvalget viser til drøftelsen i punkt 7.4.3. om varigheten av saksforbud, hvor dette er drøftet nærmere.

Etter utvalgets vurdering bør politikeren informasjonsplikt om overgang til ny stilling mv. strekke seg over samme tidsrom som restriksjoner i form av karantene og saksforbud kan ilegges. Utvalget viser videre til forslaget om at informasjonsplikten bør utvides til også å omfatte endringer i ansvar og arbeidsoppgaver mv. som finner sted innenfor det tidsrommet hvor karantene og saksforbud kan ilegges, jf. punkt 6.3.1. I tråd med dette forslaget bør informasjonsplikten etter utvalgets vurdering omfatte både overgang til ny stilling mv. samt endringer i oppgaver og ansvar mv. som finner sted inntil 18 måneder fra fratreden som politiker.

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

Etter at Karantenenemnda har fattet vedtak om karantene og/eller saksforbud, kan det 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 en videre formulert informasjonsplikt som ikke er konkret knyttet til overgangen til ny stilling mv. 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. I slike situasjoner må nemnda sette en rimelig frist for politikerens til å gi de opplysningene nemnda ber om. Utvalget foreslår ikke særskilte saksbehandlingsregler knyttet til informasjonsplikten. De generelle reglene i forvaltningsloven kommer til anvendelse. Dersom det er aktuelt for nemnda å vurdere å ilegge overtredelsesgebyr, må nemnda informere politikerens om at det kan foreligge en rett til å ikke gi opplysninger, jf. forvaltningsloven § 48.

6.3.4 Medvirkning til å oppfylle informasjonsplikten fra ny arbeidsgiver?

Utvalget har i tillegg vurdert om andre enn politikerens selv bør kunne pålegges informasjonsplikt for Karantenenemnda. Utvalget har her særlig vurdert om også politikerens nye arbeidsgiver skal ha opplysningsplikt for Karantenenemnda.

Politikerens nye arbeidsgiver har ikke lovfestet informasjonsplikt overfor Karantenenemnda i dag. Evalueringsutvalget, som avga innstillingen NOU 2012: 12 *Ventetid – et spørsmål om tillit*, foreslo at det skulle gis en lovhjemmel for at forvaltningsorganet kan kreve opplysninger fra den nye arbeidsgiveren. Dette forslaget ble ikke fulgt opp. Dette ble begrunnet med at det etter at karantenerreglene trådte i kraft i 2005 ikke har vært spesielle problemer med å få informasjon om den nye stillingen, arbeidsoppgaver og ansvar fra den nye arbeidsgiveren. Arbeidstakeren ble ilagt informasjonsplikt, men departementet ønsket ikke å pålegge den nye arbeidsgiveren en slik informasjonsplikt med hjemmel i lov (Prop. 44 L (2014–2015) punkt 2.5).

I standard meldingsskjema om overgang til nye stillinger mv. som politikerens fyller ut og sender til Karantenenemnda i forbindelse med overgang til ny stilling mv., er det en rubrikk hvor politikerens skal oppgi kontaktinformasjon til ny arbeidsgiver. Erfaringen er at politikerens angir kontaktperson hos ny arbeidsgiver i forbindelse med melding om overgang i dag, og at det ikke er praktiske problemer for Karantenenemnda å få informasjon om virksomheten og stillingen fra den nye arbeidsgiveren ved behov.

En lovfestet opplysningsplikt for ny arbeidsgiver vil kunne ha fordeler og ulemper. En tydelig lovfestet plikt for arbeidsgiver til å gi nødvendige opplysninger til Karantenenemnda kan bidra til at nemnda lettere får saken fullstendig opplyst og får et bedre grunnlag for å vurdere restriksjoner i form av karantene og/eller saksforbud. I situasjoner hvor det er reist mistanke om at en politiker har handlet i strid med sine forpliktelser etter karanteneoven eller et vedtak fra Karantenenemnda, kan nemnda også ha behov for å få opplysninger fra andre enn politikerens selv for å få saken godt opplyst.

Hensyn mot å ilegge arbeidsgiver en lovfestet opplysningsplikt for Karantenenemnda er at det er politikerens som har forpliktelser i henhold til karanteneoven i egenskap å ha vært henholdsvis statsråd, statssekretær eller politiske rådgiver, og som er part i saken. Ny arbeidsgiver kan også komme i en krevende situasjon dersom det ilegges en slik lovfestet opplysningsplikt, da arbeidsgiver kan ha egeninteresser i saken da et vedtak om karantene og/eller saksforbud også har konsekvenser for arbeidsgiveren.

I lys av dette, og i lys av at erfaringen i dag er at Karantenenemnda ikke har problemer med å få informasjon fra ny arbeidsgiver ved behov, foreslår utvalget ikke å lovfeste en opplysningsplikt for ny arbeidsgiver.

6.3.5 Informasjon fra departementet

Informasjon fra politikeren selv og departementet ligger til grunn for behandling av den enkelte karantenesak. I meldingsskjemaet som fylles ut av politikeren og oversendes Karantenenemnda, oppgis også referanser til ny arbeidsgiver. For å kunne behandle den enkelte sak på en mest mulig tilfredsstillende måte, innhentes også opplysninger fra berørte departement, i de fleste tilfeller fra departementsråden. Dersom det er ønskelig, innhentes også informasjon fra kommende arbeidsgiver. I noen tilfeller blir også politikeren bedt om å utdype oppgitt informasjon eller gi supplerende opplysninger.

For å få et best mulig grunnlag for at Karantenenemnda skal kunne avgrense et saksforbud, har utvalget tatt opp spørsmålet om berørte departement som en fast rutine, skal utarbeide en oversikt over hvilke saker/saksområder politikeren har hatt et ansvar for og vært involvert i. En slik oversikt vil systematisk kunne gi Karantenenemnda et grunnlag for de sakene som kommer opp. Det vil også gi nemnda oversikt over hvilke saker som til enhver tid vil kunne være aktuelle for nemnda å vurdere om kan gi grunnlag for karantene eller saksforbud. Politikere vil fremdeles som i dag ha plikt til å informere nemnda om overganger som omfattes av loven. Oversiktene som nemnda får fra departementene, vil sammen med politikeren informasjon utgjøre et godt grunnlag for nemndas vurderinger. Etter utvalgets oppfatning er dette en administrativ rutine, og kan dermed eventuelt fastsettes av Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

En av fordelene ved at departementene utarbeider slike oversikter, er at det etableres noen faste og enhetlige rutiner for departementenes oppfølging når politikere fratrer. Det vil imidlertid ikke erstatte behovet for nærmere dialog med departementet i tilknytning til enkeltsaker. Dette er ofte av avgjørende betydning for å få full forståelse for hvilken involvering den enkelte politiker har hatt i departementet og sakskomplekset i den enkelte sak. I de fleste sakene hvor karantene og saksforbud kan være aktuelt, vil derfor sekretariatet til Karantenenemnda uansett måtte ha samtaler med departementet i forbindelse med den konkrete vurderingen av de enkelte sakene.

Det er særlig viktig for nemnda å få en helhetlig og grundig forståelse for hva politikeren har vært engasjert i, og hva departementet anser som utfordrende ved overgang til ny stilling, nytt verv eller opprettelse av egen næringsvirksomhet.

Det kan hevdes at en slik rutine vil påføre departementene merarbeid. Det må imidlertid legges til grunn at departementene har oversikter over arbeids- og ansvarsfordeling for medlemmer av politisk ledelse.

I noen tilfeller er det åpenbart at det ikke vil komme noen sak til vurdering i Karantenenemnda. Dette gjelder overganger til partipolitisk arbeid eller politisk verv i Stortinget, kommuner og fylkeskommuner. Slike overganger omfattes ikke av karantene_loven, og det vil derfor ikke være behov for informasjon fra departementene til Karantenenemnda i slike saker.

6.3.6 Krav til at politikeren utviser aktsomhet og gir fullstendige opplysninger

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, jf. lovens § 2.

Bestemmelsen, som understreker politikernes ansvar, har en pedagogisk funksjon overfor den som omfattes av loven. Bestemmelsen sier noe om forventet atferd ved overgang til ny stilling. De hensynene som den svenske loven skal ivareta, er videre i stor utstrekning de samme hensynene som søkes ivaretatt med den norske karanteneoven. Det er imidlertid noen forskjeller mellom den norske og den svenske loven. Den svenske loven er i større grad enn den norske tillitsbasert, noe som blant annet kommer til uttrykk ved at den svenske loven har færre bestemmelser som pålegger politikerne plikter, og at det ikke er gitt regler om reaksjoner. Den norske karanteneoven er strengere enn den svenske i den grad at den pålegger politikeren flere plikter, som utvalget foreslår at på enkelte områder skjerpes ytterligere. I tillegg har den norske karanteneoven regler om reaksjoner ved brudd på forpliktelsene etter loven.

Begrunnelsen for den svenske aktsomhetsbestemmelsen er angitt slik i forarbeidene (Regeringens proposition 2017/18: 162 *Vissa villkor för statsråd och statssekreterare* punkt 4.6):

- > Statsråd och statssekreterare innehar några av rikets högsta befattningar. De har ett ansvar för att agera så att förtroendet för staten inte skadas. Det gäller självklart under uppdragsrespektive anställningstiden. Enligt regeringen är det emellertid rimligt att uppställa förväntningar på deras agerande även efter detta.

Og videre:

- > Regeringen anser att det finns skäl att i lag framhålla vikten av att försöka undvika intressekonflikter och därmed sammanhängande risk för skada eller otillbörliga fördelar. I lagen bör därför införas en särskild aktsamhetsbestämmelse, som innebär att statsråd och statssekreterare, såväl under som efter sitt uppdrag respektive sin anställning, i samband med en övergång till och vid utövandet av ett nytt uppdrag eller en ny anställning eller etablering av en näringsverksamhet alltid ska sträva efter att agera så att det inte uppstår någon risk för ekonomisk skada för staten, otillbörlig fördel för någon enskild eller att allmänhetens förtroende för staten skadas.

Selv om den norske karanteneoven i større grad enn den svenske er basert på at det påligger politikeren plikter, mener utvalget at de hensynene som er fremhevet her, også gjør seg gjeldende for den norske karanteneoven.

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.

Utvalget vil påpeke at informasjonsplikten etter karanteneoven omfatter rent objektive omstendigheter. Også meldingsskjema til Karantenenemnda omfatter objektive beskrivelser av arbeidsoppgaver og ansvar i det politiske embetet eller stillingen, samt i den nye stillingen mv., i tillegg til en egenvurdering av om overgangen vurderes som problematisk etter karanteneoven.

Etter utvalgets vurdering bør det presiseres i loven at opplysningene skal gis i rett tid, være fullstendige, og det bør innføres en aktsomhetsnorm som del av informasjonsplikten. En aktsomhetsnorm kan virke holdningsskapende og medvirke til å understreke politikerens ansvar for å overholde informasjonsplikten og gi fullstendige opplysninger til Karantenenemnda.

Utvalget tilføyer at de hensynene som gjør seg gjeldende for politikeres informasjonsplikt, og som er vektlagt i utvalgets vurdering, også gjør seg gjeldende når embetsmenn og statsansatte går over til ny stilling eller verv utenfor statsforvaltningen, eller etablerer egen næringsvirksomhet. Utvalget vil derfor oppfordre departementet til å vurdere om tilsvarende bør gjelde for informasjonsplikten til embetsmenn og statsansatte, jf. karanteneoven § 15 (§ 16 i utvalgets lovforslag).

I forlengelsen av dette vil utvalget også påpeke at det kan være grunn for Karantenenemnda til å foreta en gjennomgang av meldingsskjemaet, og vurdere om det bør innarbeides en erklæring om at opplysningene er korrekte og dekkende, og at politikeren er innforstått med konsekvensene av å gi uriktige opplysninger eller tilbakeholde opplysninger, slik ordningen er for personer som mottar trygdeytelser. Til sammenligning er det også i søknad om godtgjørelse ved karantene en egenerklæring, som er inntatt i Håndbok for politisk ledelse, og som politikeren sender til Statsministerens kontor for å få utbetalt godtgjørelse etter å ha blitt ilagt karantene. Etter denne egenerklæringen må politikeren signere på at han eller hun ikke har annen inntekt i perioden, og at politikeren straks vil underrette Statsministerens kontor ved endringer i denne forutsetningen for tilståelse av godtgjørelse.

6.3.7 Bør utfyllende regler om informasjonsplikten gis i forskrift?

Informasjonsplikten er en svært sentral forpliktelse for politikeren. Utvalget foreslår flere elementer som utvider informasjonsplikten sammenlignet med gjeldende bestemmelse om informasjonsplikt i karanteneoven. Utvalget foreslår at de vesentligste elementene i informasjonsplikten reguleres i loven. I tillegg foreslår utvalget 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. Slik forskriftshjemmel er i dag gitt i karanteneloven § 15 fjerde ledd (§ 16 i utvalgets lovforslag) om informasjonsplikt for embetsmenn og statsansatte ved overgang til ny stilling eller verv utenfor statsforvaltningen, eller ved etablering av egen næringsvirksomhet.

Forslag til lovbestemmelse

Gjeldende bestemmelse om informasjonsplikt for politikere lyder slik:

§ 5 Informasjonsplikt

Senest tre uker før overgang til stilling eller verv utenfor statsforvaltningen eller etablering av egen næringsvirksomhet, plikter politikeren å gi alle nødvendige opplysninger Karantenenemnda trenger for å fatte vedtak, inkludert opplysninger om tidligere embete eller stilling og den nye stillingen, vervet eller virksomheten.

Informasjonsplikten gjelder for alle overganger til stilling eller verv utenfor statsforvaltningen og all etablering av næringsvirksomhet innen tolv måneder etter fratreden som politiker, også der overgangen eller etableringen ikke skjer direkte etter fratreden.

Forslag til ny § 6 Informasjonsplikt (tidligere § 5)

§ 6 Informasjonsplikt

Politikeren skal opptre aktsomt og plikter å 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 Saksforbud



7.1 Innledning

Karantenenemnda er gitt myndighet til å treffe vedtak om karantene og saksforbud ved politikeres overgang til stilling eller verv utenfor statsforvaltningen, eller ved etablering av næringsvirksomhet. I dette kapitlet behandles reglene om saksforbud når en tidligere politiker har meldt overgang til stilling mv. utenfor statsforvaltningen. Utvalget skal 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. Utvalget skal vurdere om praksis fra Karantenenemnda oppfattes som enhetlig, og om saksforbud som ilegges, kan være utfordrende å etterleve. Utvalget skal vurdere spørsmål om etterlevelse er enkelt å ivareta for den tidligere politiker, for ny arbeidsgiver og for berørte departement.

7.2 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 karantene-loven 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. karantene-loven § 2 tredje ledd. Et saksforbud innebærer dermed en tidsbegrenset innskrenkning i de arbeidsoppgaver politiker kan involvere seg i, men politiker kan tiltre stillingen eller vervet, eller starte opp i egen næringsvirksomhet. Karantene er i karantene-loven § 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 politiker må utsette tiltredelse i ny stilling eller verv, eller etablering av næringsvirksomhet, til etter utløpet av karanteneperioden.

Karantene-loven oppstiller felles vilkår for å ilegge henholdsvis karantene og saksforbud. Vilkårene går frem av karantene-loven § 6. Der heter det at karantene eller saksforbud kan ilegges i særlige tilfeller når det foreligger en konkret forbindelse mellom politikerens tidligere ansvarsområder, arbeidsoppgaver i den politiske stillingen eller bestemte saker som var til behandling i departementet i politikerens funksjonstid, og interessene til den virksomheten politiker blir tilknyttet eller etablerer. Karantene eller saksforbud kan videre ilegges i særlige tilfeller dersom politikerens tidligere ansvar og arbeidsoppgaver, har gitt eller kan gi virksomheten politiker 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 karantene loven skal ivareta, bør Karantenenemnda velge det som er det minst inngripende overfor politikeren.

Saksforbud er særlig aktuelt i de tilfellene hvor politikeren 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 politikeren blir ute-stengt 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 politikeren har fratrudd, jf. karantene loven § 7 første ledd. Karantene kan ilegges i inntil 6 måneder fra fratreden som poli-tiker, 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).

7.3 Praksis fra Karantenenemnda

.....

Saksforbud er definert som et tidsbegrenset forbud mot å involvere seg i bestemte saker eller saksområder. Hva saksforbudet konkret innebærer for den enkelte politiker kommer frem av Karantenenemndas vedtak.

I Prop. 44 L (2014–2015) *Lov om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere, embetsmenn og tjenestemenn (karantene loven)*, heter det at frem til Evalueringsutvalget avga sin utredning, hadde saksforbud i de fleste tilfeller blitt definert som et forbud mot å ta kontakt med politikeren departement og dets underliggende etater. I et mindre antall saker var avgrensningen mer spesifikt rettet mot bestemte saker innenfor departementets saksportefølje.

Karantenenemndas avgjørelser i den senere tiden kan grupperes i noen hovedkategorier der saksforbudet omtales som

- > et forbud mot at politikeren involverer seg i saker eller saksområder der ett bestemt departement eller underliggende og tilknyttede virksomheter er part eller på annen måte er direkte involvert
- > et forbud mot ett bestemt departement og dette departementets saksområde eller definerte virksomheter underlagt eller tilknyttet departementet i konkret avgrensede saker eller definerte saksområder
- > et forbud mot at politikeren involverer seg i saker eller saksområder under flere departementer og forbudet knyttet til hvert av departementene er saklig avgrenset
- > et forbud mot at politikeren involverer seg i myndighetskontakt eller driver påvirkningsarbeid i saker hvor ett eller flere departementer eller underliggende og tilknyttede virksomheter er part eller på annen måte er direkte involvert

Den siste hovedgruppen er gjerne knyttet til overganger til kommunikasjonsselskap, interesseorganisasjoner eller ved opprettelse av eget rådgivningsselskap.

I vedtaket som sendes politikeren, fremkommer det at saksforbudet innebærer et forbud mot å gi råd eller bistand til andre, drive saksbehandling, delta i møter der saker eller saksfelt som ligger under det/de berørte departementene eller underliggende eller tilknyttede virksomheter som omfattes av saksforbudet, blir behandlet.

I 2020 ble det totalt truffet vedtak i 46 saker. Av disse ga Karantenenemnda sekretariatet fullmakt til å treffe avgjørelse i 10 saker jf. hjemmel i forskriften til karantene-loven § 8. Dette er saker hvor overgangen til ny stilling eller verv eller etablering av virksomhet er åpenbart uproblematisk. I 18 saker ble det ilagt karantene eller saksforbud eller både karantene og saksforbud. I 4 saker ble det bare ilagt karantene. I 8 saker ble det ilagt karantene og saksforbud, mens det i 6 saker bare ble ilagt saksforbud.

Tre politikere fikk ny vurdering av sine saker i samsvar med karantene-loven § 3 tredje ledd. Begrunnelsen for at politikere ba om ny vurdering, var hovedsakelig at saksforbudet ble oppfattet som en hindring for å kunne utøve sentrale arbeidsoppgaver ved overgang til ny stilling. Etter fornyet vurdering ble vedtaket i to av sakene endret og saksforbudet bortfalt. I en av sakene ble karantenen forlenget.

Som årsrapporten fra Karantenenemnda for 2019 påpeker, er det viktig at alle som blir berørt av et saksforbud, har god forståelse av de begrensningene som et saksforbud medfører, både for den tidligere politikeren, for ny arbeidsgiver, for de berørte departementene og for omverdenen.

7.4 Utvalgets vurderinger og forslag

7.4.1 Behov for klargjøring av lovteksten?

Utvalget har vurdert om definisjonen av saksforbud er tilstrekkelig klar og dekkende for å ilegge en begrensning ved overgang til ny stilling eller i forbindelse med utøvelse av egen næringsvirksomhet.

Praksis fra Karantenenemnda viser at saksforbud har vært avgrenset til saker eller saksområder, til hele saksporteføljen knyttet til et departement eller til avgrensede saksfelt under flere departementer. Saksforbud har også omfattet myndighetskontakt eller påvirkningsarbeid i saker hvor ett eller flere departementer eller underliggende og tilknyttede virksomheter er part eller på annen måte er direkte involvert. Forbud mot å ta kontakt med tidligere departement og dets underliggende virksomheter vil ofte følge av saksforbudet.

I omtalen av gjeldende rett heter det «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».

Utvalget har vurdert om det er behov for å presisere lovens definisjon av saksforbud, slik at det går frem av loven at saksforbud vil kunne favne hele departementets saksfelt, men viktigere at det også kan omfatte det som må kunne omtales som «kontaktforbud» mot tidligere departement og forbud mot å drive myndighetskontakt og påvirkningsarbeid. Begrunnelsen for å gi saksforbud med et slikt omfang skyldes et behov for å skjerme statens interesser og hensynet til tilliten til forvaltningen.

Det går heller ikke frem av karanteneovens definisjon av saksforbud hva et «forbud mot å involvere seg i» innebærer. I forarbeidene til loven er det forklart slik:

- > At den som får saksforbud ikke «kan involvere seg», innebærer at vedkommende ikke kan gå inn i ordinær, konkret saksbehandling, gi råd, delta i møter om saksforholdet eller på annen måte delta i fora der saken eller saksforholdet blir behandlet eller drøftet. (Prop. 44 L 2014–2015 kapittel 14, særmerknad til lovens § 2.)

Utvalget har på bakgrunn av omtalen i forarbeidene og Karantenenemndas praksis med å gi nærmere informasjon i vedtaket kommet til at det er hensiktsmessig å gi en mer omfattende definisjon av saksforbud i loven for å skape klarhet og forutberegnelighet. For å bidra til klarhet og oppnå at definisjonen av saksforbud blir mer dekkende, foreslår utvalget derfor følgende definisjon:

- > Med saksforbud menes et tidsbegrenset forbud mot å drive påvirkningsarbeid, gi råd til eller opptre på vegne av andre, og 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 kommunikasjonselskaper, interesseorganisasjoner eller oppretter egne rådgivningsselskaper der påvirkningsarbeid og lobbying inngår som en del av den nye stillingen.

Utvalget har vurdert å ta inn i definisjonen at et saksforbud innebærer et forbud mot å involvere seg i «bestemte saker eller saksområder eller saker hvor tidligere departement og underliggende eller tilknyttede virksomheter er part eller på annen måte er direkte involvert». Utvalget er kommet til at det ikke behov for det. Det konkrete omfanget av saksforbudet og hvilke saker eller saksområder som omfattes av det, går frem av Karantenenemndas vedtak. Dette må søkes utformet så konkret og klart som mulig og også omfatte henvisning til relevante departementer og deres underliggende eller tilknyttede virksomheter.

Forslag til lovbestemmelse

Gjeldende bestemmelse om definisjoner lyder slik:

§ 2. Definisjoner

Med politiker og politisk stilling menes i denne lov nåværende eller tidligere medlemmer av regjeringen, statssekretærer og politiske rådgivere.

Med karantene menes et tidsbegrenset forbud mot å tiltre ny stilling eller verv utenfor statsforvaltningen eller etablere næringsvirksomhet.

Med saksforbud menes et tidsbegrenset forbud mot å involvere seg i bestemte saker eller saksområder.

Forslag til revidert § 3. Definisjoner

Med politiker og politisk stilling menes i denne lov nåværende eller tidligere medlemmer av regjeringen, statssekretærer og politiske rådgivere.

Med karantene menes et tidsbegrenset forbud mot å tiltre ny stilling eller verv utenfor statsforvaltningen eller etablere næringsvirksomhet.

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

7.4.2 Omfanget av saksforbud og grensen mot karantene

Karanteneoven oppstiller felles vilkår for å ilegge karantene og saksforbud. Vilkårene går frem av karanteneoven § 6. Dersom vilkårene er oppfylt, kan Karantenenemnda fatte vedtak om enten karantene eller saksforbud, eller begge deler. Dersom et saksforbud er tilstrekkelig for å ivareta de hensynene som karanteneoven skal ivareta, bør Karantenenemnda velge det som er det minst inngripende overfor politikeren.

Det har vært et grunnleggende prinsipp både i de tidligere retningslinjene og i dagens lov, at saksforbud ikke kan ilegges dersom dette vil innebære at politikeren 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 og gis godtgjørelse. Det er enighet i utvalget om at dette prinsippet fortsatt skal gjelde. Utvalget vil samtidig peke på at Karantenenemnda bør vurdere om det i flere saker kan foretas avgrensninger knyttet til saker og saksområder som medfører at saksforbud alene kan anvendes i et større antall saker, slik at politikerne raskere kan ta fatt på sitt nye virke. Utvalget vil også peke på viktigheten av at vedtaket og avgrensningen utformes slik at det er forståelig og kan etterleves av politikeren og ny arbeidsgiver.

7.4.3 Varigheten av saksforbud

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».

Etter utvalgets vurdering bør 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. For øvrig vises det til kapittel 6 om politikernes informasjonsplikt der dette også står omtalt.

Utvalget mener at det fortsatt bare bør gis karantene for inntil 6 måneder, og at karantene i kombinasjon med saksforbud, normalt ikke kan gis i mer enn 12 måneder, men unntaksvis i inntil 18 måneder ved «særlig tungtveiende grunner».

På denne bakgrunn foreslår utvalget at karanteneloven endres, slik at saksforbud kan ilegges i inntil 18 måneder etter fratreden, uten at det er et vilkår om at politikeren også ilegges karantene.

Forslag til revidert andre ledd til § 8 (tidligere § 7):

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

7.4.4 Er praksis fra Karantenenemnda enhetlig, og kan saksforbud være vanskelig å etterleve?

Utvalget skal i henhold til mandatet vurdere om praksis fra Karantenenemnda kan oppfattes som enhetlig, og om saksforbud som ilegges, kan være utfordrende å etterleve. Utvalget skal videre vurdere spørsmål om etterlevelse er enkelt å ivareta for den tidligere politikeren, for ny arbeidsgiver og for berørte departement.

Når det gjelder spørsmålet om hvorvidt praksis fra Karantenenemnda kan oppfattes som enhetlig, er utgangspunktet at hver sak er unik, og det er mange forhold som legges til grunn i vurderingen. Både politikerenes fartstid, ansvar og portefølje fra berørte departement og politikerenes fremtidige oppgaver og ansvarsområde i sin nye stilling spiller inn. Hver sak må vurderes individuelt. Grunnlaget for utformingen av saksforbud er informasjon fra politikeren og departementet. I noen tilfeller innhentes også opplysninger fra kommende arbeidsgiver. Selv om det er noen felles trekk som samlet sett kan påvirke vurderingen, er det på et generelt grunnlag utfordrende å ta stilling til om praksis fra nemnda kan oppfattes som enhetlig.

Karantenenemnda har i årsmeldingen for 2019 pekt på tidligere politikeres ansvar for å ta opp utfordringen med etterlevelse av et saksforbud:

- > Dersom den tidligere politikeren mener saksforbudet er for vidtrekkende må vedkommende be om ny vurdering innen fem dager etter at vedtaket er truffet. Er vedkommende i tvil om forståelsen etter at denne fristen er utløpt, har vedkommende et ansvar for å ta det opp med Karantenenemnda for avklaring. Nemnda vil også sikre at det skjer også dersom fristen for å be om ny vurdering er utløpt. Det er viktig at alle som blir berørt av et saksforbud har god forståelse av de begrensningene som et saksforbud medfører, både for den tidligere politikeren, for ny arbeidsgiver, for de berørte departementene og for omverdenen. (Årsmelding Karantenenemnda 2019)

I løpet av de siste fem årene, dvs. fra 2016 til 2020, er det behandlet saker fra om lag 100 politikere. Det er ilagt saksforbud i saker til over 40 politikere. I underkant av ti politikere har bedt om fornyet vurdering i sine saker. Politikerne som har bedt om fornyet vurdering, har gjort dette for å få klargjort saksforbudet og avgrenset det til bestemte saker. Politikerne har gitt tilbakemelding om at saksforbudet har vært for generelt og vidtrekkende.

Grunnlaget for å kunne besvare spørsmålet om hvorvidt saksforbudet er enkelt å ivareta for ny arbeidsgiver og for berørte departement, er begrenset. Utvalget går derfor ikke nærmere inn på dette spørsmålet. Praksis fra Karantenenemnda viser at det er få saker der den tidligere politikeren ber om ny vurdering av ilagt saksforbud.

8 Reglene om godtgjørelse

8.1 Innledning

I dette kapitlet behandles reglene om godtgjørelse når en politiker blir ilagt karantene. Utvalget skal i henhold til punkt 1 i mandatet vurdere om det skal være adgang til å gjøre unntak fra hovedregelen om kompensasjon. Konkret skal det vurderes om det bør være unntak fra retten til godtgjørelse for tilfeller hvor politikeren går tilbake til en stilling som ikke er omfattet av karantenereglene, eller i tilfeller der stillingen, næringsvirksomheten eller vervet er en bistilling. Utvalget skal 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 skal også vurdere om det kan være aktuelt å gi kompensasjon for ilagt saksforbud.

8.2 Gjeldende rett

8.2.1 Karanteneoven

En politiker som blir ilagt karantene, mottar kompensasjon for inntektstapet i form av godtgjørelse. Etter karanteneoven § 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 gruppelevesordningen 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 regjeringpensjonsloven § 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 tilstås også godtgjørelse dersom politikeren ilegges karantene ved etablering av egen næringsvirksomhet. Politikeren må da som del av informasjonsplikten etter karanteneoven § 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 politikeren melder om overgangen til Karantenenemnda.

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

8.2.2 Utbetaling av godtgjørelse i karantenetiden

Godtgjørelsen utbetales av Statsministerens kontor, basert på Karantenenemndas vedtak om karantene. Dette er nærmere omtalt i kapittel 16 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 politikerenes opplysninger. Det går frem av Håndbok for politisk ledelse kapittel 16 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. Meldeplikten bortfaller for endringer som inntreer senere enn tre år etter utløpet av karanteneperioden. Egenerklæring om inntekt sendes Statsministerens kontor på fastsatt skjema.

8.2.3 Reglene om fratredelsesyttelse

Reglene om godtgjørelse i karantenetiden må ikke forveksles med reglene om fratredelsesyttelse. Det følger av reglement for politisk ledelse § 18 at retten til fratredelsesyttelse er avhengig av det til enhver tid gjeldende stortingsvedtak, som ble revidert senest 8. desember 2011.

Medlemmer av Regjeringen tilstås fratredelsesyttelse (regulativmessig lønn) i én måned fra den dag de fratrer, men i inntil tre måneder dersom vedkommende ikke har lønns-/næringsinntekt, pensjon eller lignende. Dersom funksjonstiden for vedkommende regjeringsmedlem er mindre enn tolv måneder, avgjør Kongen om det skal tilstås fratredelsesyttelse og i tilfelle med hvilket beløp.

Statssekretærer og politiske rådgivere kan ved fratreden tilstås hel eller delvis lønn i inntil en måned etter avgjørelse av Kongen i hvert enkelt tilfelle, men i inntil tre måneder dersom vedkommende ikke har lønns-/næringsinntekt, pensjon eller lignende.

Fratredelsesyttelse ut over én måned forutsetter at vedkommende ikke har annen lønns-/næringsinntekt, pensjon e.l. Statsministerens kontor kan fastsette nærmere bestemmelser om bortfall eller avkortning av fratredelsesyttelse dersom det opptjenes lønns-/næringsinntekt, pensjon eller lignende i fratredelsesyttelsesperioden.

Det tilstås ikke fratredelsesyttelse til medlem av regjeringen, statssekretær eller politisk rådgiver som er valgt stortingsrepresentant, og som ved uttreden fra regjeringen møter på Stortinget.

Utbetalingen administreres av Statsministerens kontor og er nærmere omtalt i punkt 16 i Håndbok for politisk ledelse, som utgis av Statsministerens kontor.

8.3 Karantenenemnda

8.3.1 Karantenenemndas årsmelding

Fra Karantenenemndas årsmelding 2017, punkt 6.1:

> I det store flertall av sakene som Karantenenemnda behandler er det relativt uproblematisk å anvende karanteneovens regler. Det har imidlertid vært saker der Karantenenemnda har sett behov for klargjøring av lovverket. Dette gjelder særlig situasjoner der politikere går over til annen stilling som ikke er omfattet av karantene-reglene, og samtidig etablerer egen næringsvirksomhet. I slike tilfeller kan det være vanskelig å avgjøre hvilken godtgjørelse politikeren har krav på, jf. karantene-loven § 16. Dette gjelder særlig der næringsvirksomheten er en bistilling. Etter Karantenenemndas vurdering er dagens regler om godtgjørelse basert på situasjoner der næringsvirksomheten er hovedbeskjeftigelsen for vedkommende. Karantenenemnda vil derfor anmode KMD om å vurdere disse reglene, og om karantene-loven og praksis ivaretar intensjonen om å sikre ivaretagelsen av tilliten til forvaltningen. Blant annet bør det vurderes om dagens regler for godtgjøring for ilagt karantene skal gjelde når politiker, som går over til annen stilling som ikke er omfattet av karantene-reglene, samtidig etablerer egen næringsvirksomhet.

8.3.2 Karantenenemndas praksis

Når Karantenenemnda fatter vedtak om at en politiker ilegges karantene, tilkjennes politikeren samtidig godtgjørelse tilsvarende karanteneperioden. Retten til godtgjørelse i karantenetiden følger av karantene-loven § 8, og politikeren informeres om denne rettigheten i samme brev som politikeren underrettes om nemndas vedtak om karantene. Dette gjelder ikke dersom politikere ilegges karantene i forbindelse med overgang til verv, som for eksempel styreverv, hvor det etter praksis ikke tilkjennes godtgjørelse.

Når en politiker ilegges karantene ved overgang til egen rådgivningsvirksomhet innenfor det området vedkommende hadde ansvar for som politiker, tilkjennes det også godtgjørelse. Retten til godtgjørelse følger av karantene-loven, som en rettighet for politikeren til å få kompensasjon for inntektstap dersom tiltredelse i ny virksomhet må utsettes på grunn av ilagt karantene.

8.4 Utvalgets vurderinger og forslag

8.4.1 Godtgjørelse ved opprettelse av egen næringsvirksomhet

Noen prinsipielle utgangspunkter

Dersom en politiker oppretter egen rådgivningsvirksomhet innenfor samme område som vedkommende arbeidet med eller hadde ansvar for som politiker, vil karantene-lovens regler i mange tilfeller tilsi at politikeren ilegges karantene. Det vil i slike tilfeller være en konkret forbindelse mellom politikeren tidligere ansvarsområder og arbeidsoppgaver i det politiske embetet eller den politiske stillingen og interessene til den virksomheten

politikeren etablerer. Karantene vil ofte også være begrunnet med at politikeren tidligere ansvar og arbeidsoppgaver kan gi virksomheten politikeren etablerer særlige fordeler, eller overgangen kan på annen måte være egnet til å svekke tilliten til forvaltningen generelt. Saksforbud vil i mange tilfeller ikke være tilstrekkelig til å ivareta formålet med karantene-loven ved slike overganger, da saksforbud ikke kan benyttes når det vil utestenge politikeren fra en vesentlig del av den nye næringsvirksomheten.

Utvalget vil innledningsvis bemerke at politikere står fritt til å etablere egen næringsvirksomhet etter å ha fratrudd sitt politiske embete eller sin politiske stilling. Etter utvalgets syn bør imidlertid ikke en politiker som velger å etablere egen rådgivningsvirksomhet 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 ytelse, inntil tre måneder etter utløpet av den perioden politikeren kan motta fratredelsesytelse, ved å opprette egen rådgivningsvirksomhet.

Det forhold at denne muligheten for omgåelse av reglene foreligger, og at dette kan åpne for mistanke om at opprettelsen av rådgivningsvirksomhet kan være motivert av et ønske om en lengre periode med ytelse, er etter utvalgets syn med på å undergrave tilliten til karantenerregelverket. Dette hensynet gjør seg særlig sterkt gjeldende sett i lys av det sterke kontroll- og sanksjonsregime personer som mottar trygdeytelser er underlagt. En politiker som eventuelt ikke har fått annet arbeid innen tre måneder etter fratreden fra det politiske embetet eller den politiske stillingen, må søke om dagpenger fra Nav i henhold til folketrygdlovens generelle regler.

På denne bakgrunn foreslår utvalget at politikere som ilegges karantene i forbindelse med overgang til egen næringsvirksomhet innenfor samme område vedkommende arbeidet med eller hadde ansvar for som politiker, ikke skal motta godtgjørelse.

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. Restriksjonen kommer til anvendelse ved etablering av egen næringsvirksomhet innenfor de områdene som politikeren var involvert i eller hadde ansvar for som politiker. Politikeren kan imidlertid ta alle andre stillinger, og vil da 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 karantene-lovens regler tilsi at politikeren 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 fratredelsesytelse etter fratreden.

Av samme grunner er det utvalgets vurdering at en slik restriksjon ikke er å anse som et yrkesforbud. Sammenlignet med arbeidsmiljølovens regler om konkurranseklausuler som benyttes i privat sektor, som i henhold til arbeidsmiljøloven skal kompenseres, kan konkurranseklausuler være vidt utformet og etter omstendighetene utestenge arbeidstakeren fra en større del av arbeidsmarkedet. Dette er etter utvalgets vurdering ikke tilfellet for en restriksjon som foreslås her, som kun innebærer en tidsavgrenset restriksjon for en bestemt og klart avgrenset overgang.

Restriksjonen som foreslås, er etter utvalgets vurdering også saklig begrunnet og forholdsmessig sett opp mot de hensynene som søkes ivaretatt. Det er tale om 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 karanteneinstituttet og motvirkning av at reglene om godtgjørelse og fratredelsesytelse omgås. Disse hensynene begrunner også at disse overgangene kan og bør behandles ulikt andre overganger som omfattes av karanteneoven.

Unntak fra reglene om godtgjørelse reguleres i karanteneoven

I og med at retten til godtgjørelse fremstår som en ubetinget rett for politikere som ilegges karantene i henhold til karanteneoven § 8, foreslår utvalget at bestemmelsen tillegges et nytt andre ledd, hvor det går frem at godtgjørelse ikke gis ved ilagt karantene for slike overganger. På den måten sikrer man et tydelig rettslig grunnlag for at det gjøres unntak fra retten til godtgjørelse ved disse overgangene. Unntaket fra retten til godtgjørelse blir da også tydelig og tilgjengelig for allmennheten. Det er etter utvalgets vurdering viktig av hensyn til allmennhetens tillit til systemet. Ved å foreslå at unntaket lovfestes, oppnår man også at lovgivende myndigheter tar stilling til innføring av dette unntaket, som griper inn i forholdet mellom tidligere politikere og deres tidligere arbeidsgiver som utbetaler godtgjørelse i karantenetiden.

I privat sektor er restriksjoner ved overgang til ny stilling i form av konkurranseklausuler regulert i arbeidsavtaler. Bruk av konkurranseklausuler i privat sektor skal ivareta andre hensyn enn karantenerregelverket. Konkurranseklausuler, som er regulert i avtale, har til formål å beskytte private virksomheters konkurransemessige situasjon. Arbeidsmiljøloven oppstiller rammene for bruken av konkurranseklausuler. Karantenerreglene i staten er regulert i lov, og har til formål å ivareta tilliten til forvaltningen og beskytte statens strategiske informasjon og sensitiv informasjon om andre virksomheter. Karantene ilegges etter loven av et forvaltningsorgan, Karantenenemnda.

Utvalget har imidlertid vurdert om unntaket fra retten til godtgjørelse bør gå frem av og forankres i dokumenter som regulerer politikernes arbeidsvilkår, i tillegg til et unntak i karanteneoven. Dette vil bidra til klargjøring og forutsigbarhet for politikeren. Dette bør i så fall vurderes innarbeidet av Statsministerens kontor, som ivaretar arbeidsgiverfunksjonen for politisk ledelse ved Statsministerens kontor og i departementene.

Arbeidsmiljøloven og statsansatteloven gjelder ikke for statsråder, statssekretærer og politiske rådgivere. De har ikke arbeidsavtale. Det er fastsatt et reglement om arbeidsvilkårene for politisk ledelse ved Statsministerens kontor og departementene. I Regle-

ment om arbeidsvilkår for departementenes politiske ledelse § 19 er det stadfestet at karanteneeloven gjelder for politisk ledelse. Det går videre frem av bestemmelsen at en politiker som er ilagt karantene, mottar godtgjørelse etter karanteneeloven § 8. Etter utnevning som statsråd eller statssekretær eller beslutning om engasjement som politisk rådgiver mottar politikeren et tiltredelsesbrev med informasjon om nærmere vilkår og plikter. Der er det også tatt inn overordnet informasjon om arbeidsvilkår, og det henvises her blant annet til karanteneeloven. Veiledning om karanteneeloven er også tatt inn i Håndbok for politisk ledelse, som gir en samlet oversikt over arbeidsvilkårene til regjeringsmedlemmer, statssekretærer og politiske rådgivere.

Særlig om egen rådgivningsvirksomhet etablert før tiltredelse som politiker

Hensynet til å motvirke omgåelse av reglene om fratredelsesytelse, og mistanken blant allmennheten om at slik omgåelse kan skje, gjør seg særlig gjeldende når en politiker oppretter egen rådgivningsvirksomhet etter å ha fratrudd sitt politiske embete eller sin politiske stilling. Dersom en politiker har opprettet og drevet egen rådgivningsvirksomhet før vedkommende tiltrådte som statsråd, statssekretær eller politisk rådgiver, 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 politikeren.

På denne bakgrunn har utvalget kommet til at et unntak fra retten til godtgjørelse ikke skal gjelde for egen rådgivningsvirksomhet som er etablert før politikeren tiltrådte sitt politiske embete eller sin politiske stilling. For at slike overganger ikke skal omfattes av unntaket fra retten til godtgjørelse, er det avgjørende at virksomheten har vært etablert med drift og aktiviteter. Dersom det ikke har vært noe drift i virksomheten, slik at det er å anse som et «sovende selskap», omfattes overgangen av unntaket fra retten til godtgjørelse. Dette begrunnes både med hensynet til å motvirke omgåelse av reglene om fratredelsesytelse, og at det er i de situasjonene hvor en politiker går tilbake til sitt tidligere virke hvor det har vært utført drift og aktiviteter, at unntak fra retten til godtgjørelse kan virke urimelig for politikeren.

Skjæringstidspunkt for unntaket fra reglene om godtgjørelse

Utvalget har også vurdert nærmere skjæringspunktet for unntaket, og om unntaket skal gjelde rådgivningsvirksomhet opprettet etter at vedkommende fratrudd som politiker eller tiltrådte som politiker. Dersom unntaket avgrenses til rådgivningsvirksomhet som er opprettet etter at vedkommende fratrudd som politiker, motvirkes situasjoner hvor opprettelse av rådgivningsvirksomhet kan være motivert av et ønske om en lengre periode med ytelse, eller at det oppstår mistanke om dette. Dersom skjæringspunktet settes til rådgivningsvirksomhet som ble opprettet etter at vedkommende tiltrådte som politiker, stenges også muligheten for at en politiker forbereder situasjonen etter fratreden ved å etablere egen rådgivningsvirksomhet mens vedkommende innehar et politisk embete eller en politisk stilling.

Etter utvalgets vurdering bør karanteneelovens regler i størst mulig grad motvirke at politikere innretter seg etter godtgjørelsesreglene, eller at det kan oppstå mistanke om dette. Dette er viktig av hensyn til tilliten til det politiske systemet og tilliten til karanteneinstituttet.

Utvalget foreslår derfor at skjæringstidspunktet for unntaket fra regelen om godtgjørelse settes til rådgivningsvirksomhet opprettet før vedkommende tiltrådte det politiske embetet eller den politiske stillingen.

Rådgivningsvirksomhet og annen næringsvirksomhet etablert etter tiltredelse som politiker

Utvalget skal i henhold til mandatet vurdere om det fortsatt skal gis godtgjørelse for ilagt karantene dersom politikeren oppretter et foretak med sikte på rådgivningsvirksomhet innenfor tidligere arbeidsområde som politiker. Utvalget viser til sin vurdering av dette spørsmålet ovenfor, og tilføyer at de samme hensyn også gjør seg gjeldende dersom en politiker etablere andre former for næringsvirksomhet innenfor samme område som vedkommende arbeidet med eller hadde ansvar for som politiker. Etter utvalgets syn er det dermed ikke tilstrekkelig gode grunner til å avgrense et unntak fra retten til godtgjørelse ved illeggelse av karantene til etablering av egen rådgivningsvirksomhet. Et slikt unntak fra retten til godtgjørelse bør gjelde generelt for overgang til egen næringsvirksomhet innenfor samme område som vedkommende arbeidet med eller hadde ansvaret for som politiker.

8.4.2 Godtgjørelse ved overgang til bistilling

Utvalget skal i henhold til mandatet vurdere om godtgjørelse ikke skal gis i tilfeller der politikeren melder om overgang til en stilling eller næringsvirksomhet, eller et verv, som er en bistilling.

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 det som er formålet med reglene om godtgjørelse, 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.

På denne bakgrunn bør det etter utvalgets vurdering ikke tilkjennes godtgjørelse ved overgang til stillinger, verv eller næringsvirksomhet som er bistillinger eller bierverv. Utvalget foreslår at det gjøres et unntak også for dette i nytt andre ledd i lovens bestemmelse som fastsetter reglene om godtgjørelse. Utvalget tilføyer at Karantenenemnda bør gå gjennom meldingsskjema og vurdere om det der bør innarbeides at politikeren skal gi informasjon om stillingen, vervet eller næringsvirksomheten det meldes overgang til, er en bistilling eller bierverv, eller en hovedstilling/hovedbeskjeftigelse.

8.4.3 Godtgjørelse for ilagt saksforbud

Godtgjørelsen er en kompensasjon for inntektstap som gis ved karantene. Godtgjørelsen 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. Etter utvalgets vurdering bør det ikke gis kompensasjon for saksforbud. 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 til kapittel 7 om saksforbud, hvor det blant annet er redegjort for at Karantenenemnda ikke kan ilegges saksforbud som innebærer at politikere blir utestengt fra en vesentlig del av sin nye stilling eller sin nye næringsvirksomhet.

Forslag til lovbestemmelse:

§ 9 Godtgjørelse (tidligere § 8)

Gjeldende første ledd til § 8 videreføres som første ledd til § 9:

En politiker som er ilagt karantene etter § 7, mottar en godtgjørelse i karantenetiden som tilsvarer den lønn vedkommende hadde ved fratreden som politiker, med tillegg av feriepenger.

Nytt andre ledd:

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 til § 8 blir nytt tredje og fjerde ledd til § 9.

8.4.4 Særmerknad knyttet til nivået på godtgjørelsen

Et mindretall i utvalget (medlemmene Grande Røys, Jagman og Wikstrøm) viser til at karantene-lovens paragraf 8 slår fast at den som er ilagt karantene, skal motta godtgjørelse, og at denne skal tilsvare den lønn vedkommende hadde ved fratreden som politiker. 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. 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. Vi foreslår derfor at § 9, første ledd endres til:

En politiker som er ilagt karantene etter § 7, mottar en godtgjørelse i karantene-tiden som tilsvare 80 prosent av den lønn vedkommende hadde ved fratreden som politiker, med tillegg av feriepenger.

Flertallet i utvalget (medlemmene Baik, Bøckman Finstad, Jordal, Lund Halvorsen, Nyborg, Røsland, Skjørestad, Sve, Sjøberg og Vihovde) vil bemerke at spørsmålet om nivået på godtgjørelsen ikke er en del av mandatet, og disse vil derfor ikke ta opp spørsmålet til vurdering. Flertallet vil også bemerke 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.



9 Reaksjoner ved brudd på karanteneloven eller Karantenenemndas vedtak

.....

9.1 Innledning

.....

I dette kapitlet behandles hvilke reaksjoner som bør kunne være aktuelle dersom en politiker bryter sine forpliktelser etter karanteneloven eller et vedtak om karantene og/eller saksforbud fattet av Karantenenemnda. Utvalget skal 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 skal vurdere om det kan være aktuelt med andre sanksjoner enn någjeldende når det foreligger klare brudd på ilagt karantene eller saksforbud. Utvalget skal særskilt vurdere om det bør gis lovhjemmel for helt eller delvis bortfall av godtgjørelse ved brudd på ilagt karantene.

9.2 Gjeldende rett

.....

9.2.1 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 er tre ulike reaksjoner som kan benyttes, og de er pålegg og tvangsmulkt, administrativ inndragning og overtredelsesgebyr.

Reaksjoner ved overtredelse av karanteneloven og Karantenenemndas vedtak er regulert i karanteneloven kapittel 5.

9.2.2 Pålegg og tvangsmulkt

Karantenenemnda kan pålegge politikeren å rette opp i brudd på karanteneoven 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 tvangsmulktens 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 oppfyllellespress 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 tvangsmulktens størrelse og forfall av tvangsmulkt er gitt i forskriften til karanteneoven §§ 2 og 3.

9.2.3 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 karanteneoven § 19.

9.2.4 Overtredelsesgebyr

Karantenenemnda kan ilegge overtredelsesgebyr til den som grovt uaktsomt eller forsettlig overtrer karanteneoven 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 karanteneoven eller et vedtak fattet av Karantenenemnda, eller at politikeren med viten og vilje har overtrådt reglene.

Ved eventuelle grovt uaktsomme eller forsettlige overtredelser av karanteneoven 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,
- > politikerenes økonomiske evne
- > den preventive effekten

Det er forutsatt i forarbeidene til karanteneoven 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 karanteneoven 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. Det kan i henhold til forarbeidene være større grunn til å ilegge overtredelsesgebyr for den som har fratrudd en ledende stilling.

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 karantene-loven 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 karantene-loven § 20. Regler om maksimumsbeløp for overtredelsesgebyr er gitt i forskriften til karantene-loven § 4.

9.2.5 Reglene om godtgjørelse

Etter karantene-loven § 8 mottar politikeren en godtgjørelse i karanteneperioden. Godtgjørelsen tilsvarer lønnen vedkommende mottok i det politiske embetet eller den politiske stillingen, med tillegg av feriepenger. Godtgjørelsen utbetales av Statsministerens kontor. Utbetalingen av godtgjørelse i karantenetiden skjer i hele karanteneperioden, uavhengig av eventuelle brudd på karantene-loven eller nemndas vedtak. Gjeldende regler om reaksjoner ved overtredelse av forpliktelsene etter karantene-regelverket gir ikke hjemmel til avkortning eller stans av godtgjørelsen.

9.3 Karantenenemndas årsmelding

Karantenenemndas årsmelding 2019 punkt 7.3:

- > Brudd på karanteneoven kan dreie seg om enten brudd på informasjonsplikt, brudd på ilagt karantene eller saksforbud. Påstand om brudd på karanteneoven får stor oppmerksomhet fra ulike hold, og særlig fra mediene som ønsker innsyn i slike saker. Karantenenemnda har ikke mandat til å gjennomføre undersøkelser ut over å be om redegjørelse fra politikeren selv. Dette innebærer at forvaltningen av karanteneoven er avhengig av at politikeren gir korrekt informasjon overfor nemnda. At korrekt informasjon gis, er avgjørende for å opprettholde tilliten til det politiske systemet og for tilliten til forvaltningen. Karantenenemnda behandlet én sak i 2019 der det var reist spørsmål om brudd på informasjonsplikten.
- > Når det oppstår slike situasjoner må politikeren skriftlig gi riktig, nødvendig og utfyllende informasjon. Informasjonsplikt innebærer at politikeren må gi informasjon om overganger senest tre uker før overgang til stilling, næringsvirksomhet eller verv. Dersom den tidligere politikeren ikke har informert om etablering av næringsvirksomhet eller overgang til ny stilling, vil brudd på informasjonsplikten kunne få som konsekvens at vedkommende ilegges overtredelsesgebyr. Dersom han/hun ikke har tiltrådt stillingen, vervet eller startet næringsvirksomheten vil brudd innebære at han/hun må avvente å tiltre stilling, verv eller næringsvirksomhet til Karantenenemnda har behandlet saken, i praksis to uker.
- > Dersom det ikke gis informasjon, gis uriktig eller ufullstendig informasjon kan det føre til at regelverket undergraves. Brudd på informasjonsplikten vil derfor kunne være en alvorlig overtredelse av karanteneoven. Basert på skriftlig informasjon, og den forklaringen som den tidligere politikeren har for hvorfor det ikke er gitt informasjon, skal nemnda vurdere om karanteneoven er brutt. En slik vurdering krever lengre saksbehandlingstid og vil kreve grundige vurderinger opp mot karanteneovens regler, herunder om vedkommende skal få en reaksjon for overtredelse. Nemnda understreker at slike vurderinger er krevende. Særlig vil det være vanskelig for Nemnda å vurdere om skyldkravet som gjelder for overtredelsesgebyr er oppfylt.

9.4 Utvalgets vurderinger og forslag

9.4.1 Innledning

Hovedinntrykket er at forpliktelsene etter karanteneoven blir etterlevd. Det er til nå få kjente tilfeller hvor politikere har brutt sine forpliktelser etter karanteneoven eller Karantenenemndas vedtak. I ett tilfelle har Karantenenemnda gitt et pålegg. Utover dette har gjeldende reaksjonsregler til nå ikke vært benyttet av Karantenenemnda.

Utvalget mener likevel det er viktig at karanteneoven gir mulighet til å benytte hensiktsmessige og effektive reaksjoner dersom politikere handler i strid med regelverket.

Utvalget har som del av sine vurderinger blant annet sett hen til hvordan det offentlige agerer overfor personer som mottar trygdeytelser, og som bryter sine forpliktelser eller sin informasjonsplikt. Det kan støte mot allmennhetens rettsoppfatning dersom politikere som innehar noen av samfunnets høyeste verv, møtes med andre og mildere reaksjoner. Det er derfor også viktig at karantene-loven ikke bare gir mulighet for å benytte hensiktsmessige og effektive reaksjoner, men at disse reaksjonsmulighetene også blir tatt i bruk der det avdekkes klare tilfeller av brudd.

9.4.2 Opphør og tilbakebetaling av godtgjørelse

Tidligere retningslinjer om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere og tidligere lovarbeid

I henhold til de tidligere retningslinjene fra Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere (fastsatt 2005, revidert 2009) var reaksjonen ved brudd på retningslinjene konvensjonalbot, jf. punkt 6 i retningslinjene. Det går frem av kommentarene til denne bestemmelsen at eventuell godtgjørelse som utbetales som kompensasjon for karantene vil, ved brudd på forpliktelsene, opphøre umiddelbart, og den godtgjørelse som eventuelt er utbetalt, kan kreves tilbakebetalt. I tillegg kan Karanteneutvalget kreve at det ulovlige forholdet opphører umiddelbart. Det samme går frem av veiledningen til politikerne som er inntatt som del 2 i retningslinjene.

Evalueringsutvalget ga i 2012 sin innstilling, hvor de tidligere retningslinjene ble vurdert, og det ble fremmet forslag til ny lov, jf. NOU 2012: 12 Ventetid – et spørsmål om tillit. Evalueringsutvalget nevner i kapittel 11, at eventuell kompensasjon for karantene kan kreves tilbake, men følger ikke dette opp i sin vurdering av nye regler.

At godtgjørelse for ilagt karantene kan stanses og kreves tilbake ved brudd på karantene, er også omtalt under gjeldende rett i lovproposisjonen til gjeldende karantene-lov, under omtalen av reaksjoner ved brudd på regelverket, jf. Prop. 44 L (2014–2015) punkt 12.1, men ikke fulgt opp i den videre omtalen og vurderingen av reaksjoner ved brudd på forpliktelsene etter regelverket.

Folketrygdlovens regler om brudd på forutsetningene for en ytelse og uriktige opplysninger

Folketrygdloven kapittel 21 gir regler om saksbehandlingen i trygdesaker. 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
- > uten rimelig grunn unnlater å etterkomme pålegg som er gitt med hjemmel i loven

Folketrygdloven kapittel 22 inneholder regler om utbetaling av trygdeytelser. 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.

Utvalgets vurderinger og forslag

Retten til godtgjørelse ved ilagt karantene har til formål å kompensere for inntektsbortfall når tiltredelse i ny stilling eller egen næringsvirksomhet må utsettes. Formålet med trygdeytelser går frem av folketrygdens formål, som er regulert i formålsbestemmelsen i folketrygdloven § 1-1. Folketrygdens formål er å gi økonomisk trygghet ved å sikre inntekt og kompensere for særlige utgifter ved arbeidsløshet, svangerskap og fødsel, aleneomsorg for barn, sykdom og skade, uførhet, alderdom og dødsfall. Folketrygden skal videre bidra til utjevning av inntekt og levekår over den enkeltes livsløp og mellom grupper av personer. I tillegg skal folketrygden bidra til hjelp til selvhjelp med sikte på at den enkelte skal kunne forsørge seg selv og klare seg selv best mulig til daglig.

En ytelse som godtgjørelse under karantene har et annet formål og en annen karakter enn trygdeytelser. Reglene om godtgjørelse har likevel 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.

Det kan også 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.

På denne bakgrunn foreslår utvalget at godtgjørelsen kan opphøre eller kreves tilbake ved brudd på forpliktelsene etter karanteneoven. Utvalget foreslår en ny bestemmelse som gir hjemmel for å fatte vedtak om at tilkjent godtgjørelse skal opphøre og kreves tilbakebetalt helt eller delvis ved overtredelse av vedtak om karantene. 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 karanteneoven § 19 (§ 20 i utvalgets lovforslag). I slike tilfeller må Karantenenemnda 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 foreslår at en ny bestemmelse som gir hjemmel for å treffe vedtak om at tilkjent godtgjørelse skal opphøre og kreves tilbakebetalt helt eller delvis ved overtredelse av vedtak om karantene, tas inn i lovens kapittel 5 om reaksjoner ved overtredelse. Dette er et felles kapittel som gjelder for både politikere, embetsmenn og statsansatte som foretar overganger som omfattes av karanteneoven. I tråd med lovens alminnelige system fattes vedtak om opphør og bortfall av godtgjørelse for politikere av Karantenenemnda. For embetsmenn og statsansatte ligger denne myndigheten til ansettelsesmyndigheten.

Forslag til ny § 22:

§ 22 Opphør og tilbakekreving av godtgjørelse

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

9.4.3 Bør opphør og tilbakebetaling av godtgjørelse komme i stedet for en av de gjeldende reaksjonene?

Det totale antall reaksjoner

Dersom bortfall av godtgjørelse innføres som en ny reaksjon, kan det argumenteres med at det totalt sett blir mange mulige reaksjoner brudd på karanteneoven eller Karantenenemndas vedtak kan møtes med. Det er dermed et spørsmål om alle gjeldende reaksjoner bør videreføres.

Reaksjonenes ulike formål og karakter

Gjeldende reaksjoner etter karanteneoven har ulikt formål og ulik karakter. Pålegg og tvangsmulkt samt administrativ inndragning er gjenopprettende reaksjoner, som har til formål å stille politikerens i samme situasjon som om overtredelsen ikke hadde funnet

sted. Overtredelsesgebyr er en reaksjon som har et pønalt preg, ved at den virker som en reaksjon mot en uønsket handling, og som innebærer negative konsekvenser for politikeren utover å «rette opp forholdet». Av forarbeidene til karantene-loven går det frem at det skal være en høy terskel for å ilegge overtredelsesgebyr, og at overtredelsesgebyr skal forbeholdes de mest alvorlige bruddene og der de øvrige reaksjonene ikke anses som tilstrekkelige.

Særlig om overtredelsesgebyr

Overtredelsesgebyr er en reaksjon som har vist seg vanskelig for Karantenenemnda å benytte i praksis. Dette har blant annet sammenheng med at det er vanskelig for nemnda å føre tilstrekkelig bevis for at skyldkravet er oppfylt på bakgrunn av skriftlig saksbehandling. Det er et vilkår for å ilegge overtredelsesgebyr at overtredelsen er skjedd ved grov uaktsomhet eller forsett.

Det kan dermed reises spørsmål om gjeldende bestemmelse i karantene-loven om overtredelsesgebyr bør oppheves og erstattes med en bestemmelse om opphør og tilbakekreving av godtgjørelse, som innføres som en ny reaksjon. Alternativt kan det reises spørsmål om overtredelsesgebyret bør videreføres, men at det strenge skyldkravet som gjelder i dag for at overtredelsesgebyr skal kunne ilegges, vurderes og eventuelt lempes.

Er opphør og tilbakebetaling av godtgjørelse alltid en egnet reaksjon?

Det er et spørsmål om bortfall av godtgjørelse er en like egnet reaksjon i ethvert tilfelle. I denne vurderingen kan det gjøres et hovedskille mellom overtredelser som skjer etter at Karantenenemnda har fattet et vedtak om karantene, og overtredelser som skjer i forkant av at en overgang er meldt inn til Karantenenemnda.

I en situasjon hvor en politiker som er ilagt karantene, bryter karantenen, for eksempel ved å utføre arbeid eller aktiviteter i strid med karantenen, så er vi i en situasjon hvor man kan argumentere for at forutsetningen for godtgjørelsen er falt bort, og at bortfall og eventuelt tilbakekreving av godtgjørelsen vil kunne være en egnet reaksjon.

Dersom overtredelsen skjer i forkant av at en overgang er meldt inn til Karantenenemnda, for eksempel ved at en politiker tiltrer en ny stilling uten å melde overgangen til Karantenenemnda i tråd med informasjonsplikten etter lovens § 5, foreligger det ingen godtgjørelse som kan stanses og eventuelt tilbakekreves. Bortfall av godtgjørelse i en slik situasjon må i så fall begrunnes med at bruddet på informasjonsplikten, i forkant av nemndas behandling av saken, skal ha konsekvenser for den etterfølgende retten til godtgjørelse.

Et annet eksempel på overtredelse hvor det kan argumenteres med at bortfall av godtgjørelse ikke er like egnet som reaksjon, er situasjoner hvor en politiker handler i strid med ilagt saksforbud. Ved ileggelse av saksforbud tilkjennes politikeren ikke godtgjørelse. Ved slike brudd foreligger det dermed ingen godtgjørelse som kan stanses eller kreves tilbakebetalt. En tilsvarende situasjon foreligger dersom en politiker bryter ilagt karantene ved overgang til styreverv. Ved overgang til styreverv tilkjennes det ikke godtgjørelse.

I situasjonene som er beskrevet, hvor det kan argumenteres med at bortfall av godtgjørelse ikke er en like egnet reaksjon, må det vurderes om de øvrige gjeldende reaksjonene, dvs. pålegg, tvangsmulkt og inndragning, er tilstrekkelige reaksjoner, eller om det er hensiktsmessig i tillegg å videreføre overtredelsesgebyr som mulig reaksjon.

Utvalgets vurderinger og forslag

Behovet for de ulike reaksjonsalternativene

Utvalget viser til drøftelsen ovenfor, hvor det går frem at opphør og tilbakebetaling av godtgjørelse ikke er en like hensiktsmessig reaksjon ved alle brudd på forpliktelsene etter karanteneoven. Det er særlig ved brudd på informasjonsplikten og enkelte brudd på karantene samt brudd på saksforbud, hvor det ikke foreligger en godtgjørelse som kan stanses og kreves tilbakebetalt, at dette ikke er en like egnet reaksjonsform.

Dersom en politiker for eksempel ikke oppfyller sin informasjonsplikt ved overgang til ny stilling, eller opptrer i strid med vedtak om karantene eller saksforbud, kan Karantenenemnda fatte vedtak om pålegg og tvangsmulkt for at informasjonsplikten skal oppfylles eller aktivitet i strid med Karantenenemndas vedtak skal opphøre. Eventuell inntekt politikeren har oppnådd som følge av bruddet, kan inndras. Slik sett kan de resterende reaksjonsmulighetene benyttes for å motvirke at en politiker har inntekt eller en vinning som følge av brudd på reglene.

Etter utvalgets vurdering er det imidlertid behov for en reaksjonsmulighet også utover at det lovstridige forholdet rettes opp ved bruk av pålegg, tvangsmulkt og inndragning. Det er behov for at loven gir mulighet til å bruke reaksjoner som innebærer en konsekvens utover det rent gjenopprettende. Utvalget viser blant annet til kapittel 6, hvor det fremheves at informasjonsplikten er en svært sentral del av politikernes forpliktelser etter karanteneoven, og som utvalget foreslår at utvides og styrkes.

På denne bakgrunn foreslår utvalget at bestemmelsen om overtredelsesgebyr videreføres. Utvalget foreslår imidlertid noen justeringer i bestemmelsen, slik at reglene kan bli enklere å praktisere, og slik at man kan imøtekomme noen av de utfordringene Karantenenemnda har pekt på når det gjelder håndhevingen av bestemmelsen. Utvalget foreslår at bestemmelsen målrettes slik at det klargjøres i loven når overtredelsesgebyr kan ilegges, og skyldkravet foreslås lempet, se drøftelsen i det følgende.

Særlig om kravet til skyld for illeggelse av overtredelsesgebyr

Utvalget har særlig vurdert hensiktsmessigheten av at det etter karanteneoven § 20 er oppstilt et strengt skyldkrav for at overtredelsesgebyr skal kunne ilegges. Det går frem av bestemmelsen at det er et vilkår for å kunne ilegge overtredelsesgebyr at politikeren har opptrådt forsettlig eller grovt uaktsomt. Etter utvalgets syn er dette 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 ileggelse av administrative sanksjoner, går det frem av forarbeidene til forvaltningslovens regler om administrative sanksjoner 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 ilegge 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 ileggelse 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 har lagt vekt på at ileggelse 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 ileggelse 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 også bestemmelsen bli enklere å praktisere for Karantenenemnda. Utvalget vil understreke 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 karantenerregelverket.

I dag er momentene for vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges, og med hvilket beløp, inntatt i loven. Det går frem av karanteneoven § 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 ileggelse og utmåling av reaksjoner, som uansett vil gjelde ved anvendelsen av loven. Når utvalget foreslår å lempe på 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 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 vil videre påpeke at gjeldende bestemmelse om overtredelsesgebyr i karantene-loven er generelt utformet, slik at overtredelsesgebyr kan ilegges ved overtredelse av bestemmelser gitt i loven eller vedtak fattet i medhold av loven. Etter utvalgets syn bør det klargjøres i loven når overtredelsesgebyr kan ilegges. Det, sammen med et lavere skyldkrav, kan bidra til at bestemmelsen blir klarere og enklere å håndheve. At bestemmelsen om overtredelsesgebyr målrettes på denne måten, 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 dersom en politiker ikke overholder sin informasjonsplikt, eller ved brudd på vedtak om karantene og/eller saksforbud. Utvalget foreslår at bestemmelsen om overtredelsesgebyr målrettes, slik at dette går frem av loven.

Utvalget skal i henhold til mandatet vurdere reglene i karantene-loven som gjelder politikeres overgang til stilling eller verv utenfor statsforvaltningen, eller etablering av egen næringsvirksomhet. Utvalget vil imidlertid påpeke at dersom bestemmelsen målrettes mot overtredelse av disse bestemmelsene for politikere, vil loven samtidig utelukke bruk av overtredelsesgebyr dersom embetsmenn og statsansatte handler i strid med regelverket, og ved brudd på restriksjonene som gjelder dersom en politiker går til et embete eller en stilling i et departement. Utvalget har derfor utarbeidet et forslag til lovbestemmelse hvor brudd på informasjonsplikten og vedtak om karantene og saksforbud kan føre til overtredelsesgebyr for både politikere, embetsmenn og statsansatte. Departementet bør i tillegg vurdere om også brudd på restriksjonene i karantene-lovens kapittel 3, som regulerer situasjonen hvor en politiker går til et embete eller en stilling i et departement, bør kunne føre til overtredelsesgebyr.

Forslag til revidert første ledd til § 21 (tidligere § 20):

§ 21 Overtredelsesgebyr

Ved uaktsom overtredelse av bestemmelsene i lovens §§ 6 og 16, eller vedtak truffet etter lovens §§ 7 og 8 eller §§ 14 og 15, kan Karantenenemnda eller tilsettingsmyndigheten gi pålegg om å betale overtredelsesgebyr til statskassen.

Gjeldende andre ledd i § 20 utgår. Gjeldende tredje, fjerde og femte ledd til § 20 blir nytt andre, tredje og fjerde ledd til § 21.

9.4.4 Spørsmål om brudd på karanteneloven bør kunne straffesanksjoneres

Utvalget har vurdert om brudd på karanteneloven og Karantenenemndas vedtak bør kunne sanksjoneres med straff.

Utvalget viser til at enkelte alvorlige brudd på regelverket vil rammes av straffelovens alminnelige bestemmelser. Dersom en politiker misbruker godtgjøringsreglene, og for eksempel bryter karantenen og har inntekt samtidig som han eller hun mottar godtgjørelse, vil dette kunne rammes av straffelovens regler om bedrageri, jf. straffeloven §§ 371 til 374. Dersom en politiker bruker og deler informasjon som er underlagt taushetsplikt i sin nye stilling eller egen næringsvirksomhet, rammes dette av straffeloven § 209 om brudd på taushetsplikt. Enkelte forhold kan også rammes av straffelovens regler om korrupsjon.

Utvalget vil påpeke at slike saker må forfølges strafferettslig etter straffelovens alminnelige regler ved at de anmeldes og overføres til påtalemyndighetene. Det vil innebære tilsvarende straffemessige oppfølging som saker om trygdemisbruk. Det går frem av det nevnte rundskrivet fra Nav at blant de mest brukte straffebestemmelsene i trygdesaker er straffelovens regler om bedrageri, falsk forklaring og dokumentfalsk.

Det kan forekomme brudd på karanteneloven som ikke rammes av straffelovens generelle bestemmelser. Det kan for eksempel være brudd på informasjonsplikten, ved at en politiker tiltrer ny stilling eller verv uten å melde overgangen til Karantenenemnda. Videre kan en politiker involvere seg i saker i strid med ilagt saksforbud, eller tiltre et styreverv i strid med ilagt karantene. Det tilkjennes ikke godtgjørelse for verken saksforbud eller karantene ved overgang til styreverv. Slike handlinger er i strid med karanteneloven og Karantenenemndas vedtak, men det innebærer ikke et misbruk av godtgjøringsreglene som kan omfattes av straffelovens regler om bedrageri. Det gjør heller ikke deltakelse på kurs, seminar eller sosiale aktiviteter i regi av ny arbeidsgiver i karantenetiden. Slike aktiviteter vil være i strid med Karantenenemndas vedtak om karantene, som ikke bare innebærer at tiltredelse i stillingen må utsettes, men også et forbud mot å ha kontakt med ny arbeidsgiver i den aktuelle perioden.

Utvalget finner det verken nødvendig eller hensiktsmessig at brudd på karanteneloven eller Karantenenemndas vedtak sanksjoneres med straff, utover de forholdene som rammes av straffelovens alminnelige regler. Utvalget viser til at ikke alle brudd på regelverk bør sanksjoneres med straff. Viktige hensyn for hvilke brudd som bør straffesanksjoneres, som fremhevet i forarbeidene til straffeloven (Ot.prp. nr. 90 (2003–2004)) og av sanksjonsutvalget (NOU 2003: 15 Fra bot til bedring), er at straff normalt bare bør brukes ved alvorlige overtredelser. Videre bør straff bare brukes dersom andre reaksjoner og sanksjoner ikke finnes eller åpenbart ikke vil være tilstrekkelige.

Etter utvalgets vurdering er det både tilstrekkelig og hensiktsmessig at brudd på informasjonsplikten og brudd på Karantenenemndas vedtak om karantene og saksforbud som ikke rammes av straffelovens generelle regler, håndheves ved bruk av de forvaltningsmessige reaksjonene pålegg og tvangsmulkt, inndragning og overtredelsesgebyr. Utvalget viser også til forslaget om å gjøre visse endringer i karanteneovens bestemmelse om overtredelsesgebyr, hvor bestemmelsen både målrettes til hvilke situasjoner det skal benyttes, og at skyldkravet senkes til alminnelig uaktsomhet. Formålet med disse endringene er blant annet at det skal bli enklere for Karantenenemnda å kunne benytte denne reaksjonsmuligheten. Utvalget vil også påpeke at det er viktig at grove brudd på reglene som kan rammes av straffelovens alminnelige bestemmelser, blir oversendt til påtalemyndighetene for vurdering og oppfølging.

10 Saksbehandlingsreglene

10.1 Innledning

I dette kapitlet behandles saksbehandlingsreglene for Karantenenemnda. Utvalget skal i henhold til punkt 6 i mandatet vurdere om det skal gis egne fristregler for vedtak knyttet til reaksjoner og sanksjoner som avviker fra forvaltningsloven. Utvalget skal også vurdere om det skal gis andre regler om frist for nemnda til å fatte vedtak om ny vurdering når politikeren har bedt om partsinnsyn i sakens dokumenter, jf. mandatet punkt 3.

10.2 Gjeldende rett

10.2.1 Innledning

Avgjørelser om karantene og saksforbud griper inn i muligheten til å tiltre i ny stilling, verv eller næringsvirksomhet, og til å utføre arbeidsoppgaver. Avgjørelsene er dermed inngripende for den avgjørelsen gjelder. Karantenenemnda har også myndighet til å fatte vedtak om reaksjoner ved brudd på karanteneoven og Karantenenemndas vedtak.

Karantenenemnda er et uavhengig forvaltningsorgan, administrativt underlagt Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven gjelder for Karantenenemndas saksbehandling, med tillegg av særlige bestemmelser som er gitt i karanteneoven. Dette går frem av karanteneoven § 3. Formålet med saksbehandlingsreglene er å legge til rette for en prosess som er rask og effektiv, og dermed ikke forsinkes overgangene unødige, samtidig som hensynet til politikernes rettssikkerhet og partsrettigheter ivaretas.

10.2.2 Noen sentrale regler i forvaltningsloven

Karantenenemndas avgjørelser om karantene og saksforbud regnes som enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Med enkeltvedtak menes et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til én eller flere bestemte personer, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b.

At Karantenenemndas avgjørelser regnes som enkeltvedtak innebærer at forvaltningslovens regler som gjelder for enkeltvedtak kommer til anvendelse, med de særlige bestemmelsene som er gitt i karanteneoven, jf. karanteneoven § 3 første ledd.

Dette innebærer blant annet at Karantenenemnda i henhold til forvaltningsloven § 17 har en utrednings- og informasjonsplikt og skal påse at en sak er så godt opplyst som mulig før det treffes vedtak. En politiker som har sendt melding til Karantenenemnda om

overgang til ny stilling, verv eller etablering av næringsvirksomhet, eller mistenkes for å ha brutt sine forpliktelser etter karanteneoven eller Karantenenemndas vedtak, er part i saken og har partsrettigheter etter forvaltningsloven.

Blant partsrettighetene er retten til partsinnsyn, som går lenger enn retten til innsyn for enhver etter offentlighetsloven. Med partsinnsyn menes en rett for en part til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter. Formålet med reglene om partsinnsyn er å sette en part i stand til å ivareta sine interesser i saken. Reglene om partsinnsyn følger av forvaltningsloven §§ 18 og 19. Politikerer har ikke krav på å gjøre seg kjent med interne dokumenter Karantenenemnda har utarbeidet for egen saksforberedelse, jf. forvaltningsloven § 18a. Politikerer har likevel rett til å gjøre seg kjent med de delene av dokumentet som inneholder faktiske opplysninger eller sammendrag eller annen bearbeidelse av faktum, jf. forvaltningsloven § 18c. Politikerer har derimot ikke rett til å gjøre seg kjent med vurderinger som er gjort internt av hva som bør gjøres, vurdering av saken i forhold til tidligere praksis og forslag til vedtak mv. Dersom Karantenenemnda mottar begjæringer om partsinnsyn som også omfatter interne dokumenter, må det gjøres en vurdering av hva som er å regne som faktiske opplysninger, sammendrag eller annen bearbeidelse av faktum, som omfattes av retten til partsinnsyn, og hva som er vurderinger som politikerer ikke har rett til innsyn i.

Dersom en politiker ikke allerede har fått uttalt seg i en sak, skal Karantenenemnda sende politikerer et forhåndsvarsel før det treffes vedtak, og politikerer skal få mulighet til å uttale seg om saken før det treffes vedtak, jf. forvaltningsloven § 16. Forhåndsvarsel vil særlig kunne være aktuelt i saker om brudd på karanteneoven eller Karantenenemndas vedtak, da vedtak om karantene og saksforbud i forbindelse med overgang til stilling, verv eller etablering av næringsvirksomhet er basert på informasjon politikerer har sendt Karantenenemnda i tråd med informasjonsplikten etter karanteneoven § 5.

Karantenenemndas avgjørelser begrunnes i samsvar med forvaltningslovens krav til begrunnelse av enkeltvedtak. I begrunnelsen vises det til de reglene vedtaket bygger på, de faktiske forholdene vedtaket bygger på, og de hovedhensynene som har vært avgjørende for Karantenenemndas vurdering, jf. forvaltningsloven § 25.

10.2.3 Karanteneovens saksbehandlingsregler

Innledning

Etter karanteneoven er det enkelte unntak fra de generelle saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven. I karanteneoven er det gitt egne regler om frister, samt regler om rett for politikerer til å be om ny vurdering av vedtak, som avviker fra forvaltningslovens regler.

Fristreglene i karanteneoven

Karantenenemnda har en frist på to uker til å fatte vedtak om karantene og saksforbud, jf. karanteneoven § 9. I forskriften til karanteneoven § 1 er det gitt regler om beregning av fristen. Fristen regnes fra politikerer har oppfylt sin informasjonsplikt etter karanteneoven § 5, hvilket vi si fra tidspunktet da tilstrekkelig med opplysninger fra politikerer til å starte behandlingen av saken og fatte vedtak har kommet frem til Karantenenemnda. Lørdager, søndager og lovbestemte helligdager og høytidsdager regnes ikke med i fristen.

Det er ikke gitt egne fristregler for vedtak om reaksjoner ved brudd på karanteneoven eller Karantenenemndas vedtak, det vil si vedtak om pålegg og tvangsmulkt, administrativ inndragning og overtredelsesgebyr. I slike saker vil det kunne ta noe tid før Karantenenemnda finner at saken er tilstrekkelig opplyst eller utredet til å kunne fatte vedtak, og det gjelder saksbehandlingsregler som for eksempel at det kan være nødvendig å sende et forhåndsvarsel til politikeren. En part som ikke allerede ved søknad eller på annen måte har uttalt seg i saken, skal varsles før vedtak treffes og få mulighet til å uttale seg innen en nærmere angitt frist, jf. forvaltningsloven § 16. Forvaltningslovens generelle regler om saksbehandlingstid, at forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold, kommer til anvendelse, jf. forvaltningsloven § 11a første ledd.

Rett til å be om ny vurdering av Karantenenemndas vedtak

Forvaltningslovens regler om at enkeltvedtak kan påklages til overordnet instans, gjelder ikke for Karantenenemndas vedtak om karantene og saksforbud eller Karantenenemndas vedtak om å ilegge reaksjoner ved brudd på karanteneoven eller nemndas vedtak. Dersom forvaltningslovens klageregler skulle vært anvendt i slike saker måtte en klage avgjøres enten av et departement eller av Kongen i statsråd. Beslutningen ville dermed bli truffet av en statsråd eller av regjeringen på et saksområde der det har vært en forutsetning at avgjørelsene skulle treffes av et uavhengig organ.

I stedet for en mulighet til å klage til overordnet organ har en politiker rett til å be Karantenenemnda gjøre en ny vurdering av vedtaket. Politikeren må be om ny vurdering av vedtak om karantene og saksforbud innen fem dager. Dersom politikeren ber om ny vurdering av slikt vedtak, har Karantenenemnda en frist på fem dager til å gjøre en ny vurdering av saken. Dette følger av karanteneoven § 3 tredje ledd. De korte fristene er satt av hensyn til behovet for rask avklaring slik at regelverket ikke skal være til unødig hinder for mobilitet.

En politiker kan innen tre uker be om ny vurdering av vedtak om reaksjoner ved brudd på karanteneoven eller Karantenenemndas vedtak, jf. karanteneoven § 3 fjerde ledd. Det er i slike tilfeller gitt en noe lengre frist enn ved anmodning om ny vurdering av vedtak om karantene og saksforbud, da hensynet til mobilitet og rask avklaring ikke gjør seg gjeldende på samme måte. Dersom en politiker ber om ny vurdering av vedtak om reaksjoner ved brudd på karanteneoven eller nemndas vedtak, er det ikke gitt egne fristregler for Karantenenemnda til å treffe nytt vedtak etter karanteneoven.

Domstolenes overprøving av Karantenenemndas vedtak

Karantenenemndas vedtak kan bringes inn for domstolene for overprøving. Det er en forutsetning for å bringe et vedtak inn for domstolene at politikeren først har bedt Karantenenemnda foreta en ny vurdering av vedtaket, og at ny vurdering er gitt, jf. karanteneoven § 3 femte ledd. Begrunnelsen er at der det er grunnlag for å endre det opprinnelige vedtaket, er det tidsbesparende og ressursbesparende for partene og for domstolene at forvaltningen selv får anledning til å endre vedtak. Politikeren informeres om dette i brevet hvor politikeren underrettes om vedtaket, jf. forvaltningsloven § 27 tredje ledd tredje punktum. Gyldigheten av Karantenenemndas vedtak kan prøves av domstolene, jf. karanteneoven § 3 femte ledd. Dersom vedtak om overtredelsesgebyr bringes inn for domstolene, kan retten prøve alle sider av saken, jf. karanteneoven § 20 fjerde ledd.

10.3 Karantenenemnda

10.3.1 Saksbehandlingen i Karantenenemnda

Saksbehandlingen i Karantenenemnda er basert på skriftlig saksbehandling. Sekretariatsfunksjonen for nemnda ivaretas av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Sekretariatet forbereder nemndas vedtak, og gir veiledning til politikere ved behov, for eksempel knyttet til reglene i karanteneoven, politikernes informasjonsplikt eller saksbehandlingen, jf. den alminnelige veiledningsplikten etter forvaltningsloven § 11.

Vedtak om karantene og saksforbud, samt reaksjoner ved brudd på karanteneoven eller Karantenenemndas vedtak, er basert på opplysninger fra politikeren. I saker hvor en politiker har meldt om overgang til ny stilling, verv eller etablering av næringsvirksomhet, suppleres politikernes egne opplysninger med opplysninger om arbeidsoppgaver og ansvarsområder i departementet fra departementsråden i det aktuelle departementet.

10.3.2 Karantenenemndas årsmelding

Karantenenemndas årsmelding 2019 punkt 7.3:

- > Dersom det ikke gis informasjon, gis uriktig eller ufullstendig informasjon kan det føre til at regelverket undergraves. Brudd på informasjonsplikten vil derfor kunne være en alvorlig overtredelse av karanteneoven. Basert på skriftlig informasjon, og den forklaringen som den tidligere politikeren har for hvorfor det ikke er gitt informasjon, skal nemnda vurdere om karanteneoven er brutt. En slik vurdering krever lengre saksbehandlingstid og vil kreve grundige vurderinger opp mot karanteneovens regler, herunder om vedkommende skal få en reaksjon for overtredelse. Nemnda understreker at slike vurderinger er krevende. Særlig vil det være vanskelig for Nemnda å vurdere om skyldkravet som gjelder for overtredelsesgebyr er oppfylt.

10.4 Utvalgets vurderinger og forslag

Utvalget skal i henhold til mandatet vurdere om det skal gis egne fristregler for vedtak knyttet til reaksjoner og sanksjoner som avviker fra forvaltningsloven, og om det skal gis egne fristregler for nemnda til å fatte vedtak i saker hvor en politiker har bedt om partsinnsyn i forbindelse med anmodning om ny vurdering av vedtak om karantene og saksforbud.

Etter utvalgets syn bør forvaltningslovens regler komme til anvendelse og supplere karanteneoven der karanteneoven ikke gir egne regler som i dag – for eksempel når det gjelder regler om frister. Utvalget kan ikke se at det foreligger omstendigheter eller særlige hensyn eller behov som tilsier annen regulering. Karantenenemnda må tilpasse sin saksbehandling til reglene i karanteneoven og forvaltningsloven, ut fra omstendighetene i hver enkelt sak.

Når det gjelder særlig spørsmålet om det bør gis egne fristregler i karanteneoven for vedtak knyttet til reaksjoner, viser utvalget til at sakene vil kunne være veldig forskjellige, hvilket kan ha betydning for hvilken saksbehandling som må til for at saken skal kunne anses som tilstrekkelig opplyst og utredet til at det kan fattes vedtak i saken. Det er derfor vanskelig å på generelt grunnlag vurdere hva som er rimelige frister i slike saker. Karantene-nemnda må etter utvalgets vurdering her etterleve forvaltningslovens generelle regel om at saker skal avgjøres uten ugrunnet opphold.

DEL 4

**ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE
KONSEKVENSER**

11 Økonomiske og administrative konsekvenser

.....

Det er statsråder, statssekretærer og politiske rådgivere som pålegges plikter og kan ilegges restriksjoner etter karantene_loven, og som dermed direkte berøres av endringer i denne loven. 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 de siste fem årene 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.

Utvalgets forslag til endringer i karantene_loven 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. Utvalget foreslår også enkelte materielle endringer i regelverket, som har betydning for de partene som blir berørt av forslagene.

Utvalget foreslår å ta inn en formålsbestemmelse i loven. 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.

Utvalget foreslår videre at definisjonen av saksforbud bygges ut og klargjøres. Dette vil etter utvalgets vurdering ikke i seg selv få noen økonomiske og administrative konsekvenser.

Utvalget foreslår endringer i politikerens informasjonsplikt overfor Karantenenemnda. Utvalget foreslår at informasjonsplikten utvides og styrkes. Utvalget foreslår at alle overganger til nye stillinger mv. som finner sted innen 18 måneder etter fratreden, skal meldes til Karantenenemnda. Etter gjeldende lov skal politikeren melde om overganger til nye stillinger mv. som finner sted innen 12 måneder fra fratreden. I tillegg foreslår utvalget at politikeren pålegges informasjonsplikt for Karantenenemnda ved endringer i

arbeidsoppgaver, ansvar og organisatorisk plassering i en stilling, som finner sted innen 18 måneder etter fratreden som politiker. Utvalget foreslår også å klargjøre i loven at politikere har en generell informasjonsplikt for Karantenenemnda, også etter at det er fattet vedtak om karantene og/eller saksforbud. I tillegg foreslår utvalget å lovfeste at politikere skal opptre aktsomt, og at opplysningene til Karantenenemnda skal være rettidige og fullstendige.

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. 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 sakforbud, 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 karanteneoven eller nemndas vedtak. Det er viktig at brudd på regelverket, eller mistanker om dette, følges opp av Karantenenemnda.

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

Utvalget foreslår at en politiker kan ilegges sakforbud i inntil 18 måneder etter fratreden, dersom det foreligger særlig tungtveiende grunner. Forslaget åpner for illeggelse av saksforbud i noe lenger tidsrom enn i dag uten at vilkåret om karantene må være oppfylt. Denne endringen 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.

Utvalget foreslår to unntak fra reglene om godtgjørelse. Utvalget foreslår 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. Utvalget foreslår 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.

Utvalget foreslår enkelte endringer i reglene om reaksjoner ved brudd på karantene-loven og nemndas vedtak. Bestemmelsen om overtredelsesgebyr justeres slik at det går frem av bestemmelsen hvilke overtredelser det kan ilegges overtredelsesgebyr for, og skyldkravet lempes fra forsett eller grov uaktsomhet til alminnelig uaktsomhet. Utvalget foreslår også en ny bestemmelse som gir tydelig hjemmel for at Karantenenemnda kan fatte vedtak om at godtgjørelse kan opphøre og kreves tilbakebetalt. Utvalgets forslag 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 karantenerregelverket. 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 karantene-loven.

Basert på gjennomgangen ovenfor legger utvalget til grunn at forslagene som fremmes, ikke vil medføre vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser dersom de gjennomføres.

DEL 5

UTVALGETS LOVFORSLAG

12 Utvalgets lovforslag



12.1 Merknader til de enkelte lovbestemmelsene

Kapittel 1. Innledende bestemmelser

Til § 1. Lovens formål

Dette er lovens formålsbestemmelse. Bestemmelsen er ny. Karanteneoven har i dag ingen formålsbestemmelse. En formålsbestemmelse innføres for å synliggjøre for dem som omfattes av loven og for allmennheten, at lovens formål er å ivareta tillit og åpenhet til forvaltningen og det politiske systemet. En formålsbestemmelse kan ivareta en pedagogisk funksjon og gi retning for forventet atferd ved overganger, og den vil klargjøre hensynene bak regelverket.

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 og beskytte andre virksomheters forretningsinformasjon som statsforvaltningen har fått adgang til.

Karanteneoven skal bidra til å redusere faren for misbruk av intern informasjon og innsikt som politikere, embetsmenn og statsansatte har tilegnet seg i embetet eller stillingen i en ny stilling eller et nytt verv utenfor statsforvaltningen, eller egen næringsvirksomhet, som kan føre til uakseptabel skade for offentlige eller private interesser. Videre skal karanteneoven bidra til å hindre at bestemte private aktører får en urimelig fordel sammenlignet med andre aktører. Det er videre viktig å beskytte forretningshemmeligheter og annen privat informasjon. Bruk av slik informasjon kan føre til konkurransevriddinger i privat sektor. Selv om det faktisk ikke skjer misbruk ved overganger til stillinger utenfor forvaltningen eller verv og egen næringsvirksomhet, kan muligheten for misbruk og at det i praksis er begrensede muligheter for å kontrollere at det ikke skjer, gi grobunn for en mistanke som kan svekke tilliten til offentlig forvaltning og det politiske systemet.

Til § 2. Hva loven omfatter

Bestemmelsen er en videreføring av lovens § 1.

Til § 3. Definisjoner

Bestemmelsen er en videreføring av lovens § 2.

Første og andre ledd er en videreføring av gjeldende bestemmelser.

Tredje ledd gir en definisjon av saksforbud. Med saksforbud menes et tidsbegrenset forbud mot å drive påvirkningsarbeid, gi råd til eller opptre på vegne av andre, og delta i saksbehandling, møter eller forhandlinger i bestemte saker eller saksområder. Bestemmelsen er endret sammenlignet med gjeldende lov. Det er gjort tydeligere hva forbudet mot å involvere seg i saker innebærer, og at saksforbud også kan omfatte et forbud mot å drive påvirkningsarbeid.

Til § 4. Forholdet til forvaltningsloven

Bestemmelsen er en videreføring av lovens § 3.

Tredje ledd gir regler om frister. Parten kan innen fem virkedager uttale seg om vedtak om karantene og saksforbud, og kreve ny vurdering av saken. Som en konsekvens av at loven har fått en helt ny bestemmelse, formålsbestemmelsen, er henvisningen til lovens §§ 6, 7, 10, 11, 13 og 14 endret til §§ 7, 8, 11, 12, 14 og 15.

Fjerde ledd gir regler om frister for å be om ny vurdering av reaksjoner ved brudd på karanteneoven eller vedtak fattet med hjemmel i loven. Parten kan innen tre uker uttale seg om vedtak etter §§ 19, 20, 21 og 22, og kreve ny vurdering av saken. Som en konsekvens av at loven har fått en helt ny bestemmelse, formålsbestemmelsen, er henvisningen til lovens §§ 18, 19 og 20 endret til §§ 19, 20 og 21. I tillegg er det tilføyd en henvisning til ny § 22, som gir hjemmel for at Karantenenemnda og tilsettingsmyndigheten kan fatte vedtak om opphør og tilbakekreving av godtgjørelse.

Kapittel 2. Politikeres overgang til stilling mv. utenfor statsforvaltningen

Til § 5. Karantenenemnda

Bestemmelsen er en videreføring av lovens § 4.

Til § 6. Informasjonsplikt

Bestemmelsen regulerer politikerenes informasjonsplikt for Karantenenemnda. Informasjonsplikten er etter forslaget utvidet og styrket sammenlignet med informasjonsplikten som i dag er regulert i karanteneoven § 5.

Første ledd slår fast at politikere har informasjonsplikt overfor Karantenenemnda. Informasjonsplikten etter første ledd er generell og i motsetning til den særlige reguleringen i andre ledd ikke knyttet til en overgang til ny stilling eller verv utenfor statsforvaltningen, etablering av næringsvirksomhet, eller endrede oppgaver og ansvar i en ny stilling mv. Dette er en ny bestemmelse. Informasjonsplikten etter gjeldende karanteneov er utformet slik at den er konkret knyttet til overganger. Den videre formulerte informasjonsplikten gir et tydeligere rettslig grunnlag for Karantenenemnda til å innhente opplysninger fra politikeren også etter at vedtak om karantene og/eller saksforbud er fattet. Eksempel på situasjoner hvor det kan være behov for dette, er dersom det på bakgrunn av medieoppslag reises spørsmål om en politiker har handlet i strid med et vedtak Karantenenemnda har fattet.

Av første ledd går det videre frem at politikeren ilegges en aktsomhetsplikt. Gjeldende karantene lov har ingen tilsvarende bestemmelse. Det presiseres i loven at opplysningene skal gis i rett tid og være fullstendige slik at tilliten til forvaltningen og det politiske systemet ivaretas. Bestemmelsen understreker politikeren ansvar for å overholde informasjonsplikten og gi fullstendige opplysninger til Karantenenemnda, og har en holdningsskapende funksjon.

Andre ledd regulerer politikeren informasjonsplikt ved overgang til ny stilling eller verv utenfor statsforvaltningen, og ved etablering av næringsvirksomhet. Etter første punktum skal politikeren gi opplysninger til Karantenenemnda om alle overganger til stilling eller verv utenfor statsforvaltningen eller etablering av næringsvirksomhet som finner sted innen 18 måneder etter fratreden som politiker, inkludert opplysninger om tidligere embete eller stilling og den nye stillingen, vervet eller virksomheten. Dette er en videreføring av informasjonsplikten som følger av gjeldende karantene lov, men tidsrommet for hvilke overganger som skal meldes til Karantenenemnda, utvides fra 12 til 18 måneder. Dette har sammenheng med at saksforbud etter utvalgets forslag i særlige tilfeller kan ilegges i inntil 18 måneder uten at det samtidig må ilegges karantene. Det aktuelle tidsrommet hvor en politiker kan ilegges restriksjoner i form av karantene og saksforbud, utvides derfor fra 12 til 18 måneder. Som en konsekvens av dette utvides varigheten av informasjonsplikten til Karantenenemnda tilsvarende.

Av andre punktum går det frem at politikeren har informasjonsplikt ikke bare ved overgang ved til ny stilling mv., men også dersom det skjer endringer i arbeidsoppgaver, ansvar og organisatorisk plassering i en stilling, et verv eller næringsvirksomhet innen 18 måneder fra fratreden som politiker. Dette er en ny bestemmelse. Etter gjeldende karantene lov gjelder informasjonsplikten bare ved selve overgangen. En slik informasjonsplikt innføres for å fange opp eventuelle endringer som kan skje relativt kort tid etter overgangen, og som kunne blitt vektlagt av Karantenenemnda under behandlingen av selve overgangen dersom informasjonen var kjent. Ikke enhver endring vil ha betydning for vurderingen av behovet for karantene og saksforbud. 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, påvirkningsarbeid eller arbeid med søknad om offentlig støtte. Dette er forhold som vektlegges av Karantenenemnda, og som politikeren skal 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 omfattes ikke av informasjonsplikten. Endringer i ansvar og organisatorisk plassering 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. De vanlige fristene for Karantenenemnda til å fatte vedtak gjelder når Karantenenemnda mottar meldingsskjema hvor politikeren melder om endringer i samme stilling, verv eller egen næringsvirksomhet.

Det går frem av tredje punktum at opplysningene skal gis senest tre uker før overgangen eller før endringen trer i kraft. Dette er en videreføring av fristen etter gjeldende lov.

Tredje ledd fastsetter en forskriftshjemmel for det tilfellet at det senere skulle anses å være et behov for å gi nærmere regler om informasjonsplikten i forskrift.

Til § 7. Karantene

Bestemmelsen er en videreføring av lovens § 6.

Til § 8. Saksforbud

Første ledd er en videreføring av gjeldende lov § 7 første ledd. Som en konsekvens av at loven har fått en helt ny bestemmelse, formålsbestemmelsen, er henvisningen til lovens § 6 endret til en henvisning til lovens § 7.

Andre ledd er en unntaksbestemmelse, som fastsetter at det kan ilegges saksforbud i inntil 18 måneder etter fratreden dersom det foreligger særlig tungtveiende grunner. Det åpnes for at det kan ilegges saksforbud i inntil 18 måneder etter fratreden uten at det samtidig må ilegges karantene. Hovedregelen skal fortsatt være at saksforbud kan gis i inntil 12 måneder, men at det kan utvides til 18 måneder når «særlig tungtveiende grunner» tilsier det. Det kan for eksempel være der departementet har vært involvert i anbud eller forhandlinger om store innkjøp, behandling av store konsesjonssaker eller andre omfattende avtaler, tillatelser eller løyver, eller det foreligger tilsvarende behov for avskjerming av saker eller saksområder i et lengre tidsrom. Forutsetningen er at saksforbudet kan avgrensnes slik at politikeren ikke blir utestengt fra arbeidsoppgaver som er en sentral eller vesentlig del av den nye stillingen, vervet eller næringsvirksomheten.

Til § 9. Godtgjørelse

Første ledd er en videreføring av gjeldende lov § 8 første ledd. Bestemmelsen fastsetter at en politiker som er ilagt karantene, mottar en godtgjørelse i karantenetiden. Godtgjørelsen tilsvarer den lønnen vedkommende hadde ved fratreden som politiker, med tillegg av feriepenger. Som en konsekvens av at loven har fått en helt ny bestemmelse, formålsbestemmelsen, er henvisningen til lovens § 6 endret til en henvisning til lovens § 7.

Andre ledd er en ny bestemmelse som fastsetter unntak fra hovedregelen om godtgjørelse som går frem av første ledd. Det er to situasjoner hvor det gjøres unntak fra regelen om godtgjørelse.

For det første gis godtgjørelse ikke for ilagt karantene ved overgang til egen 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. 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 politikeren ilegges karantene. Rett til godtgjørelse i slike tilfeller kan åpne for omgåelse av regelverket om fratredelsesytelse. Politikere kan oppnå en lengre periode med ytelser ved å opprette egen næringsvirksomhet, og det kan oppstå mistanke om at etablering av næringsvirksomhet er motivert av et ønske om en lengre periode med ytelser. Dette kan være med på å undergrave tilliten til karantenereguleringen. 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 karanteneovens regler tilsi at politikeren ikke ilegges karantene. Det vil da ikke oppstå en situasjon hvor en politiker ilegges karantene uten godtgjørelse i karantenetiden.

Dersom en politiker har opprettet og drevet egen næringsvirksomhet før vedkommende tiltrådte som statsråd, statssekretær eller politisk rådgiver, gjør ikke disse hensynene seg gjeldende på samme måte. Unntak fra retten til godtgjørelse gjelder derfor ikke når politikeren etter fratreden går tilbake til egen næringsvirksomhet som er opprettet før politikeren tiltrådte sitt politiske embete eller sin politiske stilling. For at slike overganger ikke skal omfattes av unntaket fra retten til godtgjørelse, er det avgjørende at virksomheten har vært etablert med drift og aktiviteter. Dersom det ikke har vært noe drift i virksomheten, slik at det er å anse som et «sovende selskap», omfattes overgangen av unntaket fra retten til godtgjørelse.

For det andre gis godtgjørelse ikke for ilagt karantene ved overgang til stilling, verv eller næringsvirksomhet som er bistilling eller bierverv. 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.

Tredje og fjerde ledd er en videreføring av gjeldende andre og tredje ledd.

Til § 10. Saksbehandlingen i Karantenenemnda

Bestemmelsen er en videreføring av lovens § 9. Som en konsekvens av at loven har fått en helt ny bestemmelse, formålsbestemmelsen, er henvisningen til lovens § 5 endret til lovens § 6.

Kapittel 3. Politikeres overgang til embete eller stilling i departementene

Til § 11. Overgang til visse ledende departementsstillinger

Bestemmelsen er en videreføring av lovens § 10.

Til § 12. Overgang til andre stillinger i departementene

Bestemmelsen er en videreføring av lovens § 11. Som en konsekvens at loven har fått en helt ny bestemmelse, formålsbestemmelsen, er henvisningen til lovens § 10 endret til § 11.

Til § 13. Lønn

Bestemmelsen er en videreføring av lovens § 12. Som en konsekvens av at loven har fått en helt ny bestemmelse, formålsbestemmelsen, er henvisningen til lovens §§ 10 og 11 endret til en henvisning til lovens §§ 11 og 12.

Kapittel 4. Embetsmenns og statsansattes overgang til stilling mv. utenfor statsforvaltningen

Til § 14. Overgang fra ledende stilling i et departement eller annet statlig forvaltningsorgan

Bestemmelsen er en videreføring av lovens § 13.

Til § 15. Overgang fra andre embeter og stillinger i statsforvaltningen

Bestemmelsen er en videreføring av lovens § 14. Som en konsekvens av at loven har fått en helt ny bestemmelse, formålsbestemmelsen, er henvisningen til lovens § 13 endret til en henvisning til lovens § 14.

Til § 16. Informasjonsplikt

Bestemmelsen er en videreføring av lovens § 15. Som en konsekvens av at loven har fått en helt ny bestemmelse, formålsbestemmelsen, er henvisningen til lovens § 13 og § 14 endret til en henvisning til lovens § 14 og § 15.

Til § 17. Godtgjørelse

Bestemmelsen er en videreføring av lovens § 16. Som en konsekvens av at loven har fått en helt ny bestemmelse, formålsbestemmelsen, er henvisningen til lovens § 13 og § 14 endret til lovens § 14 og § 15.

Til § 18. Saksbehandlingsregler

Bestemmelsen er en videreføring av lovens § 17. Som en konsekvens av at loven har fått en helt ny bestemmelse, formålsbestemmelsen, er henvisningen til lovens § 15 endret til en henvisning til lovens § 16.

Kapittel 5. Reaksjoner ved overtredelse

Til § 19. Pålegg og tvangsmulkt

Bestemmelsen er en videreføring av lovens § 18.

Til § 20. Administrativ inndragning

Bestemmelsen er en videreføring av lovens § 19.

Til § 21. Overtredelsesgebyr

Bestemmelsen er en videreføring av lovens § 20, men med enkelte endringer.

Første ledd fastsetter at overtredelsesgebyr kan ilegges ved brudd på informasjonsplikten og vedtak om karantene og saksforbud. Det er et vilkår at politikeren, embetsmannen eller den statsansatte er å bebreide for overtredelsen, det vil si at vedkommende har utvist subjektiv skyld. Det er tilstrekkelig at det er utvist alminnelig uaktsomhet. Dette er en lempning av skyldkravet etter gjeldende karantene lov, som setter som vilkår for illeggelse av overtredelsesgebyr at overtredelsen har skjedd ved forsett eller grov uaktsomhet. Forsett og grov uaktsomhet kan være vanskelig for Karantenenemnda å bevise. Alminnelig uaktsomhet anses ofte som tilstrekkelig som skyldkrav i saker om administrative

sanksjoner. Videre bør det kunne stilles høye krav til aktsomhet for statsråder, statssekretærer og politiske rådgivere, som innehar noen av samfunnets høyeste verv. Det bør også kunne stilles høye krav til aktsomhet for embetsmenn og statsansatte. Bestemmelsen målrettes mot hvilke overtredelser overtredelsesgebyr kan benyttes for. Dette er for at bestemmelsen skal bli klarere og enklere å ta i bruk. Ileggelse av overtredelsesgebyr kan være aktuelt dersom en politiker ikke overholder sin informasjonsplikt, eller ved brudd på vedtak om karantene og/eller saksforbud. Tilsvarende gjelder dersom slike overtredelser begås av embetsmenn og statsansatte.

Andre ledd i gjeldende § 20, som fastsetter kriterier for om overtredelsesgebyr skal ilegges, samt utmåling av overtredelsesgebyr, utgår. Bestemmelsen fastsetter 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. Skyldkravet er lempet sammenlignet med gjeldende karanteneoven, fra forsett eller grov uaktsomhet til alminnelig uaktsomhet. Da er det mindre behov for at disse momentene listes opp i loven. Momentene som i dag er regulert i loven, er alminnelige momenter i vurderinger som må gjøres i forbindelse med illeggelse og utmåling av reaksjoner, som uansett vil gjelde ved anvendelsen av loven. Når andre ledd utgår, oppnår man dessuten en forenkling av regelverket.

Andre, tredje og fjerde ledd er en videreføring av gjeldende tredje, fjerde og femte ledd.

Til § 22 Opphør og tilbakekreving av godtgjørelse

Bestemmelsen er ny. Gjeldende karanteneov har ingen bestemmelse om opphør og tilbakekreving av godtgjørelse.

Bestemmelsen gir hjemmel for at Karantenenemnda og tilsettingsmyndigheten kan fatte vedtak om at tilkjent godtgjørelse skal opphøre og kreves tilbakebetalt helt eller delvis ved overtredelse av vedtak om karantene. Det kan stride med rimelighetshensyn og allmennhetens rettsoppfatning dersom godtgjørelse under karantene opprettholdes når forutsetningen for godtgjørelsen brytes eller viser seg å ikke stemme. Når godtgjørelse kan kreves tilbakebetalt helt eller delvis, gir det bestemmelsen den nødvendige fleksibilitet til at anvendelsen av bestemmelsen kan tilpasses det enkelte tilfelle. Dersom 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 § 20. I slike tilfeller må Karantenenemnda 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. Tilsvarende gjelder for tilsettingsmyndigheten dersom slike overtredelser begås av embetsmenn eller statsansatte.

Kapittel 6. Ikrafttredelse

Til § 23. Ikrafttredelse

Bestemmelsen er en videreføring av lovens § 21.

12.2 Utvalgets lovforslag

Lov om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere, embetsmenn og statsansatte (karantene-loven)

Kapittel 1. Innledende bestemmelser

§ 1. 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, og
- c) beskytte andre virksomheters forretningsinformasjon som statsforvaltningen har fått adgang til.

§ 2. Hva loven omfatter

Loven omfatter politikere som skal tiltre embete eller stilling i departementene eller stilling eller verv utenfor statsforvaltningen, eller som etablerer næringsvirksomhet. Statsministerens kontor regnes som departement etter loven her.

Loven omfatter embetsmenn og statsansatte som går over til stilling eller verv utenfor statsforvaltningen, eller som etablerer næringsvirksomhet.

Loven omfatter ikke overgang til partipolitisk arbeid eller politiske verv i Stortinget, kommuner og fylkeskommuner.

§ 3. Definisjoner

Med politiker og politisk stilling menes i denne lov nåværende eller tidligere medlemmer av regjeringen, statssekretærer og politiske rådgivere.

Med karantene menes et tidsbegrenset forbud mot å tiltre ny stilling eller verv utenfor statsforvaltningen eller etablere næringsvirksomhet.

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

§ 4. Forholdet til forvaltningsloven

Forvaltningsloven gjelder med de særlige bestemmelser som er gitt i denne loven.

Vedtak etter loven kan ikke påklages.

Parten kan innen fem virkedager uttale seg om vedtak etter §§ 7, 8, 11, 12, 14 og 15 og kreve ny vurdering av saken. Fristen regnes fra det tidspunkt vedkommende underrettes om vedtaket. Organet som har truffet vedtaket, skal fremlegge ny vurdering av saken innen fem virkedager fra det tidspunkt krav om ny vurdering er mottatt.

Parten kan innen tre uker uttale seg om vedtak etter §§ 19, 20, 21 og 22 og kreve ny vurdering av saken. Fristen regnes fra det tidspunkt underretning om vedtaket er kommet frem til vedkommende part.

Søksmål om gyldigheten av vedtak etter loven kan ikke reises uten at vedkommende part har benyttet sin adgang til å kreve ny vurdering av vedtaket, og ny vurdering er gitt.

Departementet kan gi forskrift om saksbehandlingen, inkludert om beregningen av frister, samt fristoppreisning i saker der parten uttaler seg om vedtak og krever ny vurdering etter tredje og fjerde ledd.

Kapittel 2. Politikeres overgang til stilling mv. utenfor statsforvaltningen

§ 5. Karantenenemnda

Kongen skal oppnevne en faglig uavhengig nemnd, Karantenenemnda, som treffer vedtak om karantene og saksforbud ved politikeres overgang til stilling eller verv utenfor statsforvaltningen eller etablering av næringsvirksomhet.

Kongen gir forskrift om nemndas sammensetning og funksjonstid.

§ 6. Informasjonsplikt

Politikeren skal opptre aktsomt og plikter å 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. Karantene

Karantenenemnda kan, ved overgang til stilling eller verv utenfor statsforvaltningen eller etablering av næringsvirksomhet, i særlige tilfeller ilegge en politiker karantene i inntil seks måneder etter fratreden når

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

§ 8. Saksforbud

Karantenenemnda kan i særlige tilfeller, dersom ett eller flere av vilkårene i § 7 er oppfylt, ilegge en politiker saksforbud i inntil tolv måneder etter fratreden. Saksforbud kan ilegges i stedet for eller i tillegg til karantene.

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

§ 9. Godtgjørelse

En politiker som er ilagt karantene etter § 7, mottar en godtgjørelse i karantenetiden som tilsvarer den lønn vedkommende hadde ved fratreden som politiker, med tillegg av feriepenger.

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.

Lønn eller vederlag for annet arbeid, verv eller oppdrag som vedkommende måtte motta eller opptjene i karantenetiden, går til fradrag i godtgjørelsen etter første ledd.

I karanteneperioden vil politikerens være omfattet av en ordning som tilsvarer gruppe-livsordningen som følger av den til enhver tid gjeldende hovedtariffavtale i staten.

§ 10. Saksbehandlingen i Karantenenemnda

Karantenenemnda har frist på to uker til å treffe vedtak om å ilegge karantene og saksforbud, regnet fra det tidspunkt vedkommende politiker har oppfylt sin informasjonsplikt etter § 6. Politikeren kan ikke tiltre stilling eller verv eller etablere næringsvirksomhet før Karantenenemnda har truffet endelig vedtak i saken.

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

Kapittel 3. Politikeres overgang til embete eller stilling i departementene

§ 11. Overgang til visse ledende departementsstillinger

En politiker som tiltrer eller gjeninntretr som departementsråd, assisterende departementsråd, ekspedisjonssjef eller kommunikasjonssjef i det departement vedkommende har vært politiker, kan ikke utøve embetets eller stillingens funksjoner i seks måneder etter fratreden. Tilsvarende forbud gjelder i tre måneder der overgang skjer til et annet departement.

I tidsrom nevnt i første ledd, 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.

Dersom særlig tungtveiende grunner tilsier det, kan departementet oppheve eller begrense forbudet etter første og andre ledd.

§ 12. Overgang til andre stillinger i departementene

Går en politiker over til andre embeter eller stillinger i departementet enn nevnt i § 11, 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 § 11 første og andre ledd i inntil tre måneder.

§ 13. Lønn

Den som er underlagt forbud etter §§ 11 eller 12, mottar embetets eller stillingens lønn. Lønn eller vederlag for annet arbeid, verv eller oppdrag som vedkommende måtte motta eller opptjene i perioden, går til fradrag i lønnen.

Kapittel 4. Embetsmenns og statsansattes overgang til stilling mv. utenfor statsforvaltningen

§ 14. 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 tilsettingsmyndigheten 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 tilsettingsmyndigheten 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.

§ 15. Overgang fra andre embeter og stillinger i statsforvaltningen

For andre embeter og stillinger enn nevnt i § 14, kan det ved utnevnelsen eller tilsettingen 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 tilsettingsmyndigheten 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 tilsettingsmyndigheten ikke med rimelighet kunne tatt inn klausul om karantene og saksforbud ved utnevnelsen eller tilsettingen, 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.

§ 16. Informasjonsplikt

Dersom embetsmann eller statsansatt som nevnt i § 14 første ledd, eller som har en klausul om karantene og saksforbud i arbeidskontrakten sin, jf. § 15 første ledd, tar imot tilbud om stilling eller verv utenfor statsforvaltningen eller etablerer næringsvirksomhet, skal vedkommende uten ugrunnet opphold gi alle opplysninger tilsettingsmyndigheten 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 ilegge karantene og saksforbud etter § 15 fjerde ledd.

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

Departementet kan gi forskrift om informasjonsplikten.

§ 17. Godtgjørelse

En embetsmann eller statsansatt som er ilagt karantene etter §§ 14 eller 15, mottar en godtgjørelse som tilsvarer den tidligere stillingens lønn, med tillegg av feriepenger.

Lønn eller vederlag for annet arbeid, verv eller oppdrag som vedkommende måtte motta eller opptjene i karantenetiden, går til fradrag i godtgjørelsen etter første ledd.

I karanteneperioden vil embetsmannen eller den statsansatte være omfattet av en ordning som tilsvarer gruppelivsordningen som følger av den til enhver tid gjeldende hovedtariffavtale i staten.

§ 18. Saksbehandlingsregler

Tilsettingsmyndigheten 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 § 16. 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.

Kapittel 5. Reaksjoner ved overtredelse

§ 19. 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 tilsettingsmyndigheten gi pålegg om tiltak for å bringe de ulovlige forhold til opphør. Det kan settes frist for gjennomføring av slike tiltak.

Karantenenemnda eller tilsettingsmyndigheten 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 tvangsmulktenes størrelse og varighet og frafall av påløpt tvangsmulkt.

§ 20. Administrativ inndragning

Karantenenemnda eller tilsettingsmyndigheten 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 skjønnsmessig. Inndragning kan bare skje dersom dette ikke vil være urimelig.

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

Departementet kan gi forskrift om inndragning, inkludert om skjønnsmessig utmåling av inntekt og fradrag for utgifter.

§ 21. Overtredelsesgebyr

Ved uaktsom overtredelse av bestemmelsene i lovens §§ 6 og 16, eller vedtak truffet etter lovens §§ 7 og 8 eller §§ 14 og 15, kan Karantenenemnda eller tilsettingsmyndigheten 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 tilsettingsmyndighetens 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.

§ 22. Opphør og tilbakekreving av godtgjørelse

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

Kapittel 6. Ikrafttredelse

§ 23. Ikrafttredelse

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

VEDLEGG

Vedlegg 1: Lov om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere, embetsmenn og statsansatte (karanteneleven)

Kapitteloversikt

Kapittel 1. Innledende bestemmelser (§§ 1–3)

Kapittel 2. Politikeres overgang til stilling mv. utenfor statsforvaltningen (§§ 4–9)

Kapittel 3. Politikeres overgang til embete eller stilling i departementene (§§ 10–12)

Kapittel 4. Embetsmenns og statsansattes overgang til stilling mv. utenfor statsforvaltningen (§§ 13–17)

Kapittel 5. Reaksjoner ved overtredelse (§§ 18–20)

Kapittel 6. Ikrafttredelse (§ 21)

Kapittel 1. Innledende bestemmelser

§ 1. Hva loven omfatter

Loven omfatter politikere som skal tiltre embete eller stilling i departementene eller stilling eller verv utenfor statsforvaltningen, eller som etablerer næringsvirksomhet. Statsministerens kontor regnes som departement etter loven her.

Loven omfatter embetsmenn og statsansatte som går over til stilling eller verv utenfor statsforvaltningen, eller som etablerer næringsvirksomhet.

Loven omfatter ikke overgang til partipolitisk arbeid eller politiske verv i Stortinget, kommuner og fylkeskommuner.

§ 2. Definisjoner

Med politiker og politisk stilling menes i denne lov nåværende eller tidligere medlemmer av regjeringen, statssekretærer og politiske rådgivere.

Med karantene menes et tidsbegrenset forbud mot å tiltre ny stilling eller verv utenfor statsforvaltningen eller etablere næringsvirksomhet.

Med saksforbud menes et tidsbegrenset forbud mot å involvere seg i bestemte saker eller saksområder.

§ 3. Forholdet til forvaltningsloven

Forvaltningsloven gjelder med de særlige bestemmelser som er gitt i denne loven.

Vedtak etter loven kan ikke påklages.

Parten kan innen fem virkedager uttale seg om vedtak etter §§ 6, 7, 10, 11, 13 og 14 og kreve ny vurdering av saken. Fristen regnes fra det tidspunkt vedkommende underrettes om vedtaket. Organet som har truffet vedtaket, skal fremlegge ny vurdering av saken innen fem virkedager fra det tidspunkt krav om ny vurdering er mottatt.

Parten kan innen tre uker uttale seg om vedtak etter §§ 18, 19 og 20 og kreve ny vurdering av saken. Fristen regnes fra det tidspunkt underretning om vedtaket er kommet frem til vedkommende part.

Søksmål om gyldigheten av vedtak etter loven kan ikke reises uten at vedkommende part har benyttet sin adgang til å kreve ny vurdering av vedtaket, og ny vurdering er gitt.

Departementet kan gi forskrift om saksbehandlingen, inkludert om beregningen av frister, samt fristoppreisning i saker der parten uttaler seg om vedtak og krever ny vurdering etter tredje og fjerde ledd.

Kapittel 2. Politikeres overgang til stilling mv. utenfor statsforvaltningen

§ 4. Karantenenemnda

Kongen skal oppnevne en faglig uavhengig nemnd, Karantenenemnda, som treffer vedtak om karantene og saksforbud ved politikeres overgang til stilling eller verv utenfor statsforvaltningen eller etablering av næringsvirksomhet.

Kongen gir forskrift om nemndas sammensetning og funksjonstid.

§ 5. Informasjonsplikt

Senest tre uker før overgang til stilling eller verv utenfor statsforvaltningen eller etablering av næringsvirksomhet, plikter politikeren å gi alle nødvendige opplysninger Karantenenemnda trenger for å fatte vedtak, inkludert opplysninger om tidligere embete eller stilling og den nye stillingen, vervet eller virksomheten.

Informasjonsplikten gjelder alle overganger til stilling eller verv utenfor statsforvaltningen og all etablering av næringsvirksomhet innen tolv måneder etter fratreden som politiker, også der overgangen eller etableringen ikke skjer direkte etter fratreden.

§ 6. Karantene

Karantenenemnda kan, ved overgang til stilling eller verv utenfor statsforvaltningen eller etablering av næringsvirksomhet, i særlige tilfeller ilegge en politiker karantene i inntil seks måneder etter fratreden når

- a) 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, eller
- b) politikeren tidligere ansvar og arbeidsoppgaver har gitt eller kan gi virksomheten politikeren blir tilknyttet eller etablerer særlige fordeler, eller
- c) overgangen på annen måte kan være egnet til å svekke tilliten til forvaltningen generelt.

§ 7. Saksforbud

Karantenenemnda kan i særlige tilfeller, dersom ett eller flere av vilkårene i § 6 er oppfylt, ilegge en politiker saksforbud i inntil tolv måneder etter fratreden. Saksforbud kan ilegges i stedet for eller i tillegg til karantene.

Dersom det foreligger særlig tungtveiende grunner, kan det ilegges et saksforbud i inntil tolv måneder i tillegg til en karantene på inntil seks måneder.

§ 8. Godtgjørelse

En politiker som er ilagt karantene etter § 6, mottar en godtgjørelse i karantenetiden som tilsvarer den lønn vedkommende hadde ved fratreden som politiker, med tillegg av feriepenger.

Lønn eller vederlag for annet arbeid, verv eller oppdrag som vedkommende måtte motta eller opptjene i karantenetiden, går til fradrag i godtgjørelsen etter første ledd.

I karanteneperioden vil politikeren være omfattet av en ordning som tilsvarer gruppe- og lønnsordningen som følger av den til enhver tid gjeldende hovedtariffavtale i staten.

§ 9. Saksbehandlingen i Karantenenemnda

Karantenenemnda har frist på to uker til å treffe vedtak om å ilegge karantene og saksforbud, regnet fra det tidspunkt vedkommende politiker har oppfylt sin informasjonsplikt etter § 5. Politikeren kan ikke tiltre stilling eller verv eller etablere næringsvirksomhet før Karantenenemnda har truffet endelig vedtak i saken.

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

Kapittel 3. Politikeres overgang til embete eller stilling i departementene

§ 10. Overgang til visse ledende departementsstillinger

En politiker som tiltrer eller gjeninntre som departementsråd, assisterende departementsråd, ekspedisjonssjef eller kommunikasjonssjef i det departement vedkommende har vært politiker, kan ikke utøve embetets eller stillingens funksjoner i seks måneder etter fratreden. Tilsvarende forbud gjelder i tre måneder der overgang skjer til et annet departement.

I tidsrom nevnt i første ledd, 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.

Dersom særlig tungtveiende grunner tilsier det, kan departementet oppheve eller begrense forbudet etter første og andre ledd.

§ 11. Overgang til andre stillinger i departementene

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.

§ 12. Lønn

Den som er underlagt forbud etter §§ 10 eller 11, mottar embetets eller stillingens lønn. Lønn eller vederlag for annet arbeid, verv eller oppdrag som vedkommende måtte motta eller opptjene i perioden, går til fradrag i lønnen.

Kapittel 4. Embetsmenns og statsansattes overgang til stilling mv. utenfor statsforvaltningen

§ 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 tilsettingsmyndigheten 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 tilsettingsmyndigheten 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. Overgang fra andre embeter og stillinger i statsforvaltningen

For andre embeter og stillinger enn nevnt i § 13, kan det ved utnevnelsen eller tilsettingen 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 tilsettingsmyndigheten 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 tilsettingsmyndigheten ikke med rimelighet kunne tatt inn klausul om karantene og saksforbud ved utnevnelsen eller tilsettingen, 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. 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 tilsettingsmyndigheten 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 ilegge 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.

§ 16. Godtgjørelse

En embetsmann eller statsansatt som er ilagt karantene etter §§ 13 eller 14, mottar en godtgjørelse som tilsvarer den tidligere stillingens lønn, med tillegg av feriepenger.

Lønn eller vederlag for annet arbeid, verv eller oppdrag som vedkommende måtte motta eller opptjene i karantenetiden, går til fradrag i godtgjørelsen etter første ledd.

I karanteneperioden vil embetsmannen eller den statsansatte være omfattet av en ordning som tilsvarer gruppelivsordningen som følger av den til enhver tid gjeldende hovedtariffavtale i staten.

§ 17. Saksbehandlingsregler

Tilsettingsmyndigheten 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.

Kapittel 5. Reaksjoner ved overtredelse

§ 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 tilsettingsmyndigheten gi pålegg om tiltak for å bringe de ulovlige forhold til opphør. Det kan settes frist for gjennomføring av slike tiltak.

Karantenenemnda eller tilsettingsmyndigheten 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 tvangsmulktenes størrelse og varighet og frafall av påløpt tvangsmulkt.

§ 19. Administrativ inndragning

Karantenenemnda eller tilsettingsmyndigheten 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 skjønnsmessig. Inndragning kan bare skje dersom dette ikke vil være urimelig.

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

Departementet kan gi forskrift om inndragning, inkludert om skjønnsmessig utmåling av inntekt og fradrag for utgifter.

§ 20. Overtredelsesgebyr

Ved grovt uaktsom eller forsettlig overtredelse av bestemmelser i eller gitt i medhold av loven, eller i vedtak fattet i medhold av loven, kan Karantenenemnda eller tilsettingsmyndigheten gi pålegg om å betale overtredelsesgebyr til statskassen.

Ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges, og ved utmålingen, skal det særlig legges vekt på overtredelsens grovhet, graden av skyld, om overtrederer har hatt eller kunne ha oppnådd noen fordel av overtredelsen, overtrederens økonomiske evne og den preventive effekten.

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 tilsettingsmyndighetens 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.

Kapittel 6. Ikrafttredelse

§ 21. *Ikrafttredelse*

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

Vedlegg 2: Forskrift til lov om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere, embetsmenn og statsansatte

.....

Kapittel 1. Frist for å treffe vedtak om karantene og saksforbud

§ 1. Beregning av fristen for å treffe vedtak om karantene og saksforbud

Fristen for å treffe vedtak om karantene og saksforbud etter karantene-loven § 9 og § 17 regnes fra det tidspunkt de nødvendige opplysningene fra politikeren, embetsmannen eller den statsansatte har kommet frem til Karantenenemnda eller tilsettingsmyndigheten.

Mottar Karantenenemnda eller tilsettingsmyndigheten de nødvendige opplysningene på en lørdag, søndag eller lovbestemt helligdag eller høgtidsdag, regnes fristen fra først-kommende virkedag.

Faller lovbestemte helligdager eller høgtidsdager på virkedager innenfor perioden hvor fristen løper, forlenges fristen med tilsvarende virkedager.

Kapittel 2. Reaksjoner ved overtredelse av bestemmelser i eller vedtak fattet i medhold av karantene-loven

§ 2. Tvangsmulktens størrelse

Tvangsmulkt etter karantene-loven § 18 andre ledd skal fastsettes til et daglig beløp som tilsvarer 1/30 av det beløpet vedkommende som ilegges tvangsmulkten ville hatt krav på som halvannen måneds godtgjørelse etter karantene-loven § 8 første ledd eller § 16 første ledd, eller som halvannen måneds lønn etter karantene-loven § 12 første punktum.

Tvangsmulkten kan settes høyere eller lavere dersom særlige grunner tilsier det.

§ 3. Forfall av tvangsmulkt

Tvangsmulkt etter karantene-loven § 18 forfaller til betaling i daglige terminer fra og med første virkedag etter at fristen for retting av forholdet er utløpt.

§ 4. Maksimumsbeløp for overtredelsesgebyr

Politikere som foretar en overgang som omfattes av karantene-loven kapittel 2, kan ikke ilegges et høyere overtredelsesgebyr etter karantene-loven § 20 enn hva som tilsvarer en godtgjørelse for seks måneders karantene etter karantene-loven § 8 første ledd.

Politikere som foretar en overgang som omfattes av karantene-loven kapittel 3, kan ikke ilegges et høyere overtredelsesgebyr etter karantene-loven § 20 enn hva som tilsvarer seks måneders lønn etter karantene-loven § 12 første punktum.

Embetsmenn og statsansatte som foretar en overgang som omfattes av karantene-loven kapittel 4, kan ikke ilegges et høyere overtredelsesgebyr etter karantene-loven § 20 enn hva som tilsvarer en godtgjørelse for seks måneders karantene etter karantene-loven § 16 første ledd.

Kapittel 3. Karantenenemnda. Sammensetning, funksjonstid og saksbehandlingsregler

§ 5. Karantenenemndas sammensetning

Karantenenemnda består av en leder, en 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.

Karantenenemndas leder eller nestleder skal ha juridisk embetseksamen eller master i rettsvitenskap.

§ 6. Karantenenemndas funksjonstid

Karantenenemndas medlemmer oppnevnes for en periode på fire år. Medlemmene kan gjenoppnevnes én gang for en periode på fire år.

Fratrer et medlem før utløpet av oppnevningsperioden, oppnevner Kongen et nytt medlem for resten av perioden.

§ 7. Beslutninger i Karantenenemnda

Karantenenemnda kan bare avgjør en sak når minst tre av medlemmene deltar i behandlingen av saken.

Karantenenemnda avgjør saker med alminnelig flertall. Lederen har dobbeltstemme ved stemmelikhet

§ 8. Karantenenemndas sekretariat

Karantenenemnda bistås av et sekretariat.

Sekretariat kan avvise saker som faller utenfor karantene-loven.

Karantenenemnda kan gi sekretariatet fullmakt til å avgjøre saker hvor overgangen til ny stilling eller verv eller etablering av virksomhet er åpenbart uproblematisk.

Sekretariatet gjennomfører Karantenenemndas vedtak om tvangsmulkt, administrativ inndragning og overtredelsesgebyr.

Kapittel 4. Ikrafttredelse

§ 9. Ikrafttredelse

Forskriften trer i kraft 1. januar 2016.



Vedlegg 3: Oversikt over kilder

Norges offentlige utredninger

NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov*

NOU 2012:12 *Ventetid – et spørsmål om tillit*

NOU 2003: 15 *Fra bot til bedring*

Lovproposisjoner

Prop. 62 L (2015–2016) *Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.)*

Prop. 44 L (2014–2015) *Lov om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere, embetsmenn og tjenestemenn (karantene-loven)*

Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) *Om lov om straff (straffeloven)*

Stortingsmeldinger

St.meld. nr. 11 (2000–2001) *Om forholdet mellom embetsverket, departementenes politiske ledelse og andre samfunnsaktører*

St.meld. nr. 23 (2004–2005) *Om bruk av karantene for politisk leiing i departementene ved overgang til stilling utenfor staten*

Rundskriv

Navs rundskriv til folketrygdloven kapittel 22 – Utbetaling (R22-00)

Årsmeldinger fra Karantenenemnda

Karantenenemndas årsmeldinger for 2016 til 2019

Utenlandske lovforarbeider

Regeringens proposition 2017/18:162 *Vissa vilkor för statsråd och statssekreterare*

Utgitt av:
Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Bestilling av publikasjoner:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
www.publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00
Publikasjoner er også tilgjengelige på:
www.regjeringen.no

Publikasjonskode: H-2500

Omslagsillustrasjon: Colourbox

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon 05/2021 – opplag 50

