

HØRINGSNOTAT

Utkast til forskrift til lov om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere, embetsmenn og tjenestemenn

Utsendt: 18. august 2015

Innhold

1.	Innledning.....	3
2.	Saksbehandlingen i saker om karantene og saksforbud	3
2.1	Forholdet til forvaltningsloven.....	3
2.2	Beregning av fristen for å treffe vedtak om karantene og saksforbud	5
2.3	Særlige saksbehandlingsregler for Karantenenemnda og tilsettingsmyndigheten	6
3.	Reaksjoner ved brudd på regelverket	6
3.1	Innledning.....	6
3.2	Tvangsmulkt.....	7
3.3	Administrativ inndragning	8
3.4	Overtredelsesgebyr.....	8
4.	Karantenenemnda. Sammensetning, funksjonstid og saksbehandling.....	10
4.1	Innledning.....	10
4.2	Karantenenemndas sammensetning	11
4.3	Karantenenemndas funksjonstid	11
4.4	Saksbehandlingsregler for Karantenenemnda	12
4.4.1	Innledning.....	12
4.4.2	Beslutninger i Karantenenemnda	12
4.4.3	Karantenenemndas sekretariat.....	12
5.	Økonomiske og administrative konsekvenser	13
6.	Utkast til forskrift til lov om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere, 14	

1. Innledning

Kommunal- og moderniseringsdepartementet sender med dette på høring forslag til forskrift til lov om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere, embetsmenn og tjenestemenn (karanteneoven). Det foreslås at forskriften skal tre i kraft 1. januar 2016, samtidig med at karanteneoven trer i kraft.

På bakgrunn av Innst. 220 L (2014-2015) og Prop. 44 L (2014-2015) ble karanteneoven vedtatt av Stortinget 5. mai 2015. Karanteneoven gir regler om informasjonsplikt, karantene og saksforbud når politikere i et departement samt embetsmenn og tjenestemenn i statsforvaltningen skal tiltre stilling eller verv utenfor statsforvaltningen, eller etablerer næringsvirksomhet. Loven gir også regler om restriksjoner når politikere i et departement skal tiltre eller gjeninntre et embete eller en stilling i et departement. Karanteneoven skal bidra til å sikre tilliten til forvaltningen og tilliten til politikerne og det politiske systemet. Regler om karantene og saksforbud har siden 2005 vært regulert i retningslinjer administrativt fastsatt av daværende Moderniseringsdepartementet.

Karanteneoven har flere forskriftshjemler. Loven forutsetter at Kongen gir forskrift om Karantenenemndas (etter gjeldende retningslinjer Karanteneutvalgets) sammensetning og funksjonstid. Karanteneoven forutsetter også at departementet fastsetter et maksimumsbeløp for overtredelsesgebyr, som etter loven kan ilegges ved grovt uaktsom eller forsettlig overtredelse av bestemmelser i eller gitt i medhold av karanteneoven. Etter departementets vurdering bør slike regler være gitt i forskrift og tre i kraft samtidig med at karanteneoven trer i kraft. Departementet mener videre det er behov for enkelte forskriftsbestemmelser om saksbehandlingen i Karantenenemnda som supplerer forvaltningslovens regler, samt en generell bestemmelse om fristberegning for henholdsvis Karantenenemnda og tilsettingsmyndigheten når de skal fatte vedtak i saker om karantene og saksforbud. Departementet foreslår også regler om utmåling og forfall av tvangsmulkt ved manglende etterlevelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av karanteneoven.

Utover dette foreslår ikke departementet at det gis bestemmelser i forskrift på nåværende tidspunkt. Departementet vil utarbeide veiledninger til loven om saksbehandlingen i saker om karantene og saksforbud, samt om reaksjoner ved brudd på bestemmelser gitt i eller i medhold av karanteneoven, herunder også om utmåling. Departementet vil, etter at loven har fått virke i noe tid, vurdere om det er behov for ytterligere forskriftsregulering i lys av erfaringene med loven.

2. Saksbehandlingen i saker om karantene og saksforbud

2.1 Forholdet til forvaltningsloven

Det fremgår av karanteneoven § 3 første ledd at forvaltningsloven gjelder med de særlige bestemmelser som er gitt i loven. Etter loven vil vedtak om karantene og saksforbud ved overgang til stilling eller verv utenfor statsforvaltningen, eller ved etablering av næringsvirksomhet, regnes som enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a) og b). Forvaltningslovens saksbehandlingsregler for enkeltvedtak kommer derfor som utgangspunkt til anvendelse for Karantenenemndas og tilsettingsmyndighetens behandling av slike saker, jf. også forvaltningsloven § 1.

Vedtak om karantene og saksforbud kan ikke påklages til overordnet forvaltningsorgan, slik forvaltningsloven § 28 første ledd foreskriver, se karanteneloven § 3 andre ledd. Politikeren, embetsmannen eller tjenestemannen kan i stedet kreve ny vurdering av henholdsvis Karantenenemnda og tilsettingsmyndigheten, jf. karanteneloven § 3 tredje og fjerde ledd. Dersom man skulle fulgt forvaltningslovens utgangspunkt ville beslutningen i klageomgangen bli fattet av et departement eller av Kongen i statsråd. Beslutningen ville dermed bli fattet av en statsråd eller av regjeringen på et område der det har vært en forutsetning at avgjørelsene skulle treffes av et uavhengig organ. Når det gjelder politikere som går over til departementsstillinger, samt embets- og tjenestemenn tilsatt i departementene, ville en klage til overordnet instans også innebære at saken skulle behandles av Kongen i statsråd. Det er ikke hensiktsmessig verken av hensyn til sakens art eller embets- og tjenestemenns behov for rask avklaring av saken. Dette er nærmere omtalt i Prop. 44 L (2014-2015) punkt 11.5 side 84-85.

Politikeren, embetsmannen og tjenestemannen har en særlig interesse i at spørsmål om karantene og saksforbud får en rask avklaring. Karanteneloven oppstiller derfor frister som avviker fra forvaltningslovens regler. Etter forvaltningsloven § 11a skal forvaltningsorganet forberede og avgjøre saken "uten ugrunnet opphold". Karanteneloven §§ 9 og 17 gir Karantenenemnda og tilsettingsmyndigheten en frist på to uker til å treffe vedtak om karantene og saksforbud, regnet fra det tidspunkt vedkommende har oppfylt informasjonsplikten. Etter forvaltningsloven § 29 er klagefristen tre uker fra det tidspunkt underretning om vedtaket er kommet frem til vedkommende part. Karanteneloven § 3 tredje ledd gir en part rett til å uttale seg om vedtak om karantene eller saksforbud og kreve ny vurdering innen fem virkedager etter at han eller hun ble underrettet om vedtaket. Dersom en part vil uttale seg og kreve ny vurdering av pålegg om oppfyllelse av vedtak om karantene og saksforbud, og vedtak om tvangsmulkt, administrativ inndragning og overtredelsesgebyr har parten ikke like stort behov for rask avklaring av saken. Fristen er derfor i slike saker satt til tre uker, i tråd med forvaltningslovens alminnelige regel, jf. karanteneloven § 3 fjerde ledd. Etter forvaltningsloven § 27 b kan det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket, bestemme i vedtaket at søksmål om gyldigheten av vedtaket eller krav om erstatning som følge av vedtaket ikke skal kunne reises uten at vedkommende part har nyttet sin adgang til å klage over vedtaket, og at klagen er avgjort av den høyeste klageinstans som står åpen. Som en generell prosessforutsetning er det i karanteneloven § 3 femte ledd fastsatt at søksmål om gyldigheten av vedtak etter karanteneloven ikke kan reises uten at vedkommende part har benyttet sin adgang til å kreve ny vurdering av vedtaket, og ny vurdering er gitt.

For øvrig gjelder forvaltningslovens alminnelige regler om saksbehandlingen for Karantenenemndas og tilsettingsmyndighetens behandling av saker om karantene og saksforbud samt reaksjoner ved brudd på bestemmelser i eller i medhold av loven. Dette innebærer blant annet at Karantenenemnda og tilsettingsmyndigheten har utrednings- og informasjonsplikt, og skal tilse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, jf. forvaltningsloven § 17. Dersom en part ikke tidligere har uttalt seg om saken, skal vedkommende varsles før vedtak treffes og gis anledning til å uttale seg innen en nærmere angitt frist, jf. reglene om forhåndsvarsling etter forvaltningsloven § 16. En politiker, embetsmann eller tjenestemann vil også ha rett til partsinnsyn etter forvaltningsloven §§ 17-21. Et vedtak om karantene og saksforbud, eller om illeggelse av reaksjoner, skal begrunnes, jf. forvaltningsloven § 25. Dersom en part ber om ny vurdering av et vedtak om karantene, saksforbud eller illeggelse av reaksjoner vil reglene i forvaltningslovens kapittel VI om klage og omgjøring komme til anvendelse, selv om vedtaket ikke kan påklages til et overordnet

forvaltningsorgan. For eksempel vil forvaltningslovens § 31 om oversittelse av klagefristen komme tilsvarende til anvendelse dersom en part ber om ny vurdering etter at fristen på fem dager har utløpt. Karantenenemnda eller tilsettingsmyndigheten vil dermed kunne ta saken opp til ny vurdering dersom et av vilkårene etter forvaltningsloven foreligger.

Etter karanteneloven § 3 sjette ledd kan departementet gi generelle saksbehandlingsregler for Karantenenemnda og tilsettingsmyndigheten i forskrift, inkludert om beregningen av frister samt fristoppreisning i saker der parten uttaler seg om vedtak og krever ny vurdering. Departementet ser ikke behov for generelle regler som supplerer forvaltningslovens regler nå, med unntak av en bestemmelse om fristberegning, se punkt 2.2 nedenfor.

2.2 Beregning av fristen for å treffe vedtak om karantene og saksforbud

I utkast til forskrift § 1 blir det foreslått regler om beregning av fristen for å treffe vedtak om karantene og saksforbud etter karanteneloven §§ 9 og 17. Bestemmelsen regulerer fra hvilket tidspunkt fristen begynner å løpe, og hvilke dager som medregnes i fristen.

Fristen for å fatte vedtak skal regnes fra det tidspunkt de nødvendige opplysningene fra politiker, embetsmannen eller tjenestemannen har kommet frem til Karantenenemnda eller tilsettingsmyndigheten. Med dette menes fra det tidspunkt vedkommende har oppfylt sin informasjonsplikt etter karanteneloven. Mottar Karantenenemnda eller tilsettingsmyndigheten de nødvendige opplysningene på en lørdag, søndag eller lovbestemt helligdag eller høytidsdag (jf. lov 24. februar 1995 nr. 12 om helligdager og helligdagsfred og lov 26. mars 1947 om 1. og 17. mai som høgtidsdager), regnes fristen fra førstkommande virkedag. Ved beregningen av fristen for å treffe vedtak om karantene og saksforbud medregnes også kun virkedager. Med virkedager menes alle dager som ikke er lørdag, søndag eller lovbestemt helligdag eller høytidsdag.

Departementet mener det er behov for en bestemmelse om beregning av fristen for å treffe vedtak om karantene og saksforbud. Karanteneloven fastsetter at en politiker, embetsmann eller tjenestemann skal ha fått avgjort saken innen to uker etter at vedkommende har oppfylt sin opplysningsplikt. Dette er en relativt kort frist, og det er viktig å sikre at Karantenenemnda og tilsettingsmyndigheten gis en frist som kan sikre en forsvarlig saksbehandling, for eksempel i forbindelse med høytider. Bestemmelsen om fristberegning vil for eksempel ha betydning dersom Karantenenemnda eller tilsettingsmyndigheten mottar varsel om overgang til stilling utenfor statsforvaltningen rett før påske. I slike tilfeller vil fristen i realiteten være lenger enn to uker. Forslaget innebærer at fristen for å treffe vedtak om karantene og saksforbud harmoniserer med fristen for å fremlegge ny vurdering dersom en part har bedt om det. For et slikt tilfelle fremgår det av karanteneloven § 3 tredje ledd at organet skal treffe ny vurdering av saken innen fem *virkedager* fra det tidspunkt krav om ny vurdering er mottatt.

Etter departementets vurdering bidrar også en uttrykkelig bestemmelse om fristberegning til økt forutsigbarhet for parten, da det ellers kunne være tvil om hvordan fristen for å treffe vedtak om karantene og saksforbud skal beregnes i forbindelse med helligdager og høytider. Den foreslåtte bestemmelsen regulerer hvilke dager som skal medregnes i to-ukersfristen, og det følger av bestemmelsen at dersom fristen utløper på en lørdag, søndag eller lovbestemt helligdag vil den utløpe på førstkommande virkedag. Forvaltningslovforskriften § 41 regulerer kun fristforlengelse dersom en saksbehandlingsfrist løper ut på en lørdag, helligdag eller dag som etter lovgivningen er likestilt med helligdag.

Departementet foreslår ikke en egen forskriftsbestemmelse om beregning av fristen for en politiker, embetsmann eller tjenestemann til å be om ny vurdering av vedtak. Det fremgår av karanteneloven § 3 tredje ledd at parten kan uttale seg om vedtak og kreve ny vurdering av saken innen fem *virkedager*. Det fremgår av merknaden til karanteneloven § 3 i Prop. 44 L (2014-2015) at med virkedager menes alle dager som ikke er lørdag, søndag eller lovbestemt helligdag, se kapittel 14 side 94.

2.3 Særlige saksbehandlingsregler for Karantenenemnda og tilsettingsmyndigheten

Etter Karanteneloven § 9 kan departementet gi forskrift om saksbehandlingen i Karantenenemnda, inkludert om beregning av fristen etter første ledd. Bestemmelse om beregning av Karantenenemndas frist for å fatte vedtak om karantene og saksforbud er foreslått i utkast til forskrift § 1. Departementet mener at det er behov for å gi enkelte bestemmelser om saksbehandlingen i Karantenenemnda i forskrift, se utkast til forskrift §§ 7 til 9 og punkt 4.4 i høringsnotatet.

Etter karanteneloven § 17 kan departementet gi forskrift om saksbehandlingen når tilsettingsmyndigheten skal fatte vedtak om karantene og saksforbud. Det følger av lovens § 17 at myndigheten til å ilegge karantene og saksforbud ligger til tilsettingsmyndigheten. Dette er nærmere omtalt i Prop. 44 L punkt 10.4.5 side 80-81. Som redegjort for i høringsnotatets punkt 2.1 gjelder forvaltningslovens alminnelige saksbehandlingsregler, i tillegg til de særlige reglene som er gitt i karanteneloven. Departementet ser ikke på dette tidspunktet behov for at det fastsettes supplerende saksbehandlingsregler for tilsettingsmyndigheten ved behandlingen av saker om karantene og saksforbud i forskrift. Departementet ber om høringsinstansenes syn på dette. Vi opplyser at departementet tar sikte på å utarbeide en veiledning for virksomhetens behandling av slike saker. Departementet vil også utarbeide en standard mal for informasjonsskjema som embets- og tjenestemenn kan benytte når de informerer om overganger som omfattes av karanteneloven. En standard mal vil kunne sikre utfyllende informasjon, enhetlig informasjonspraksis og dermed også bidra til raskere og mer effektiv saksbehandling.

3. Reaksjoner ved brudd på regelverket

3.1 Innledning

Departementets inntrykk er at karanteneregelverket etterleves, og det er ikke påvist tilsiktede brudd på dagens regelverk. For å sikre etterlevelsen av karanteneloven må imidlertid eventuelle overtredelser av plikter kunne møtes med reaksjoner. Dersom en politiker, embetsmann eller tjenestemann ikke overholder informasjonsplikten eller handler i strid med et vedtak om karantene eller saksforbud, gir karanteneloven hjemmel for at Karantenenemnda og tilsettingsmyndigheten kan gi pålegg og tvangsmulkt for at de ulovlige forholdene skal opphøre. Loven gir også hjemmel for inndragning av inntekt som er oppnådd ved overtredelse av loven eller vedtak fattet i medhold av loven. Ved grovt uaktsom eller forsettlig overtredelse av loven eller vedtak fattet i medhold av loven, kan Karantenenemnda og tilsettingsmyndigheten gi pålegg om å betale overtredelsesgebyr. Loven gir hjemmel for at departementet i forskrift kan gi regler om tvangsmulkt, administrativ inndragning og overtredelsesgebyr. Regler om utmåling og forfall av tvangsmulkt og maksimumsbeløp for overtredelsesgebyr foreslås i kapittel 2 i utkast til forskrift. Departementet vil også utarbeide en veiledning om saksbehandling, utmåling mv. knyttet til ileggelse av reaksjoner etter karanteneloven.

Karanteneloven innfører nye reaksjonsformer for brudd på karantener regelverket. Etter retningslinjene av 2005 om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere, embetsmenn og tjenestemenn kan det ilegges konvensjonalbot ved brudd på regelverket. Konvensjonalbot er ikke videreført som reaksjon i karanteneloven. Dette skyldes både at konvensjonalbot ikke er aktuelt når pliktene er hjemlet i lov, og at departementet mener andre reaksjonsformer er bedre egnet for å sikre at lovens bestemmelser blir fulgt, jf. Prop. 44 L (2014-2015) punkt 12.5.1 side 87-88.

3.2 Tvangsmulkt

Etter karanteneloven § 18 kan Karantenenemnda og tilsettingsmyndigheten gi pålegg om tiltak for å bringe forhold i strid med karanteneloven eller vedtak fattet i medhold av loven til opphør. Dersom pålegget ikke etterkommes, kan tvangsmulkt fastsettes for å fremtvinge oppfyllelse. Departementet kan gi forskrift om tvangsmulkt, inkludert om tvangsmulkts størrelse og varighet og frafall av påløpt tvangsmulkt, jf. § 18 fjerde ledd.

Formålet med tvangsmulkten er å fremtvinge oppfyllelse av pålegget, jf. merknadene til § 18 og punkt 12.5.2 i proposisjonen. Utgangspunktet er derfor at den settes «så høyt at det ikke skal lønne seg å betale mulkten, for deretter å fortsette den lovstridige handlingen». I vurderingen skal det blant annet legges vekt på hvor «betydelig overtredelsen er, hvilke fordeler overtredelsen innebærer for vedkommende samt hvor sterk økonomi den som overtrer pålegget har».

Lovens utgangspunkt er derfor at tvangsmulkts størrelse fastsettes konkret. Etter karanteneloven § 18 fjerde ledd, kan departementet likevel «gi forskrift om tvangsmulkt, inkludert om tvangsmulkts størrelse». Fordi det i enkeltsaker kan være en utfordring å fastslå hva som vil være et tilstrekkelig beløp for å oppnå formålet, finner departementet det hensiktsmessig å forskriftsfeste regler om tvangsmulkts størrelse, se utkast til forskrift § 2.

Det er i vurderingen lagt vekt på å gjenspeile en rimelig avveining mellom overtrederens økonomiske bæreevne og hensynet til oppfyllelspress der forvaltningen ikke har andre objektive holdepunkter for å vurdere en rimelig størrelse. Av denne grunn blir det foreslått at tvangsmulkts størrelse knyttes opp mot godtgjørelse og lønn etter loven. For politikere, embetsmenn og tjenestemenn med overgang som omfattes av lovens kap. 2 eller 4, foreslås det at tvangsmulkts størrelse som hovedregel skal tilsvare ca. halvannen gang den dagslønn vedkommende mottok før overgangen, se lovens § 8 og § 16. For politikere med overgang som omfattes av lovens kap. 3, vil den tilsvare halvannen dagslønn etter overgangen, se lovens § 12. Se nærmere om denne løsningen nedenfor, punkt 3.4 nest siste avsnitt.

Forslaget gir i § 2 annet ledd adgang til å fravike normalregelen i *særlige tilfeller*. Forslagets § 2 første ledd bygger på en presumpsjon om at beløpet vil være tilstrekkelig som oppfyllelspress. Hvorvidt mulkets størrelse står i et rimelig forhold til overtredelsen må imidlertid avgjøres konkret. Ordlyden i § 2 annet ledd gjør klart at bestemmelsen er ment å brukes i unntakstilfeller. I vurderingen må det legges vekt på hvilken norm som er brutt og arten av bruddet. Her vil for eksempel forsinket levering av bevis på at ny virksomhet er etablert og tiltredelse i strid med et vedtak om karantene kunne vurderes ulikt. Selv om et vedtak om tvangsmulkt ikke er betinget av utvist skyld, vil dette kunne tillegges vekt i vurderingen av overtredelsens grovhet. Fordi mulkten fungerer som et økonomisk press for at overtrederen skal oppfylle plikter etter loven eller overholde forbud, må også overtrederens økonomiske bæreevne og fortjeneste ved bruddet tillegges vekt.

Det er i loven og i forarbeidene forutsatt at tvangsmulkten er løpende, jf. for eksempel karanteneloven § 18 annet ledd siste punktum, som uttrykker at mulkten «begynner å løpe» og «løper så lenge det ulovlige forholdet varer». I samsvar med dette, foreslår departementet en bestemmelse om forfall, og gjør dermed klart at tvangsmulkten fastsettes som dagmulkt, se utkast til forskrift § 2 første ledd og § 3.

3.3 Administrativ inndragning

Etter karanteneloven § 19 kan Karantenenemnda og tilsettingsmyndigheten helt eller delvis inndra inntekt som er oppnådd ved overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av loven, eller vedtak fattet i medhold av loven. Departementet kan gi forskrift om inndragning, inkludert om skjønnsmessig utmåling av inntekt og fradrag for utgifter, jf. § 19 tredje ledd.

Inndragningshjemmelen i § 19 er gitt med det formål å «hindre at den som overtrer regelverket har en fordel av overtredelsen», se Prop. 44 L (2014-2015) punkt 12.5.3, og tjener derfor utelukkende et reparativt hensyn. Overtrederen skal, så vidt mulig, stilles «i samme økonomiske situasjon som om lovbruddet ikke hadde blitt begått».

I motsetning til utbyttebegrepet i straffeloven av 1902 § 35, straffeloven av 2005 § 67, gir lovens § 19 hjemmel til å inndra *inntekt*. I proposisjonens punkt 12.5.3 er dette ment som et nettobegrep. Inntekt tilsvarer derfor differansen mellom den inntekt overtrederen ville hatt dersom vedkommende hadde overholdt sine plikter og den fordel som er oppnådd ved bruddet, fratrukket utgifter. Selv om ordlyden ikke entydig er avgrenset til pengebeløp, vil inndragningskravet følgelig alltid gjelde et pengebeløp. Nettobegrepet forutsetter følgelig at det i inndragningskravet er gjort fradrag for utgifter. Av disse grunner, finner departementet at det ikke er behov for å gi regler om beregning av fradrag for utgifter på nåværende tidspunkt.

Forskriftshjemmelen i lovens § 19 tredje ledd nevner også eksplisitt regler om skjønnsmessig utmåling. Fordi en skjønnsmessig utmåling nødvendigvis må ta hensyn til alle relevante hensyn, vil en avgrensning av forvaltningsorganets kompetanse i forskrifts form være utelukket, særlig fordi tilfellene som kan oppstå er svært mangeartede. Departementet vurderer at eventuelle tolkningsspørsmål mest hensiktsmessig kan avklares i en veileder til loven. Det bemerkes i denne sammenheng at inndragningskrav i alle tilfelle bare kan besluttes om og i den utstrekning dette ikke vil være urimelig, jf. lovens § 19 første ledd siste punktum. Bestemmelsen setter en absolutt skranke for forvaltningen, for eksempel der inndragning etter en konkret helhetsvurdering vil være et uforholdsmessig inngrep.

3.4 Overtredelsesgebyr

Etter karanteneloven § 20 kan Karantenenemnda og tilsettingsmyndigheten gi pålegg om å betale overtredelsesgebyr til statskassen ved grovt uaktsom eller forsettlig overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av loven, eller i vedtak fattet i medhold av loven. Departementet kan gi forskrift om overtredelsesgebyr, inkludert om utmålingen. Det skal fastsettes et maksimumsbeløp for overtredelsesgebyret, jf. § 20 femte ledd.

Departementet har i punkt 12.5.4 i Prop. 44 L (2014-2015) definert 'overtredelsesgebyr' på følgende måte:

«Med overtredelsesgebyr menes vedtak der «forvaltningen pålegger en person (...) å betale et pengebeløp til det offentlige som følge av at personen (...), har overtrådt en handlingsnorm (et forbud eller et påbud) fastsatt i lov eller forskrift i medhold av lov eller i individuell avgjørelse», jf. NOU 2003: 15 Fra bot til bedring side 169 flg. Et overtredelsesgebyr er derfor

primært et onde som påføres overtrederen som konsekvens av handlinger foretatt i fortid. Til sammenligning med reaksjoner som pålegg og tvangsmulkt, hvor formålet er å fremtvinge oppfyllelse, vil et overtredelsesgebyr imidlertid også ha til formål å forebygge framtidige overtredelser. Overtredelsesgebyret karakteriseres som en administrativ sanksjon og er ikke straff i tradisjonell forstand.»

Forholdet mellom overtredelsesgebyr og de øvrige reaksjonsformene hjemlet i loven er beskrevet på følgende vis:

«Ved de aller fleste overtredelsene vil pålegg, tvangsmulkt og inndragning av inntekt være tilstrekkelige reaksjonsformer for å sikre etterlevelse. Det er likevel behov for et strengere virkemiddel forbeholdt de mest alvorlige bruddene.»

Etter loven vil overtredelsesgebyrets funksjon være å ramme de tilfeller der øvrige reaksjoner ikke er tilstrekkelige som reaksjon på grove brudd. I tillegg tjener reaksjonsformen et allmennpreventivt hensyn. Gebyrets pønale karakter reiser likevel behov for rettssikkerhetsgarantier. Generelt kan nevnes de utvidede fristene etter § 3 fjerde ledd. Fordi utmålingen fastsettes skjønnsmessig og ikke på samme måte som tvangsmulkt og inndragning utelukkende tjener reparative hensyn, er det dessuten gitt regler om domstolenes prøvelsesrett.

For å ta i bruk overtredelsesgebyr, er det i loven forutsatt at det fastsettes et maksimumsbeløp for gebyrets størrelse, se § 20 femte ledd andre punktum. Dette er i tråd med Sanksjonsutvalgets forslag inntatt i NOU 2003:15 Fra bot til bedring punkt 13.4. I likhet med Sanksjonsutvalget, legger departementet til grunn at et maksimumsbeløp vil skape forutberegnelighet for den enkelte om den risiko et overtredelsesgebyr innebærer. Bestemmelse om maksimumsbeløp for overtredelsesgebyr er foreslått i utkast til forskrift § 4.

Det bemerkes at hensynet til forutberegnelighet delvis er ivaretatt gjennom oppregningen av de momenter som særlig skal tillegges vekt ved utmålingen. Ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges og i utmålingen av denne, skal det etter § 20 særlig legges vekt på «overtredelsens grovhet, graden av skyld, om overtrederen har hatt eller kunne ha oppnådd noen fordel ved overtredelsen, overtreders økonomiske evne og den preventive effekten».

Sanksjonsutvalget anbefaler i NOU 2003:12 punkt 13.4 at maksimumsbeløpet ikke fastsettes som kronebeløp, men «at beløpet knyttes til andre størrelser. Slike størrelser kan finnes på det enkelte forvaltningsområde». Vanlige størrelser som benyttes i annet regelverk er folketrygdens grunnbeløp eller rettsgebyret. Ved fastsettelsen av maksimumsbeløpet finner departementet det likevel naturlig å knytte dette til reglene om godtgjørelse i lovens § 8 og § 16, og om lønn i § 12.

Konsekvensen er at maksimumsbeløpet for overtredelsesgebyr vil avhenge av hvilken type overgang saken gjelder. I saker som gjelder politikere, embetsmenn eller tjenestemenn med overgang som omfattes av lovens kap. 2 eller 4, vil maksimumsbeløpet avhenge av den godtgjørelsen vedkommende mottar eller ville mottatt. Godtgjørelsen tilsvarer den lønn vedkommende hadde ved fratreden med tillegg av feriepenger, se § 8 og § 16, begges første ledd. I saker som gjelder politikere etter lovens kap. 3, svarer maksimumsbeløpet til den lønn vedkommende ville hatt krav på etter lovens § 12. Dette medfører at maksimumsbeløpet på overtredelsesgebyret vil variere noe fra sak til sak. Departementet vurderer at dette ikke vil være i strid med hensynet til likhet. Den relative byrden vil være sammenlignbar. Selv om

maksimumsbeløpet på tvers av stillinger vil kunne variere, vil beløpet være likt for personer som ville mottatt lik lønn eller godtgjørelse. Basert på de opplysninger om partens økonomi som forvaltningen sitter inne med i disse sakene, vil denne løsningen etter departementets vurdering best sikre at maksimumsbeløpet ikke settes urimelig høyt for grupper med svakere økonomi med den hensikt å kunne ramme grupper med sterkere økonomi. Departementet ber spesielt om høringsinstansenes syn på dette punktet.

Utover sakenes art og overtredelsesgebyrets formål, er det i forslaget til maksimumsbeløpets størrelse tatt hensyn til forholdet til de øvrige reaksjonsformene og til informasjonsplikten rekkevidde etter loven. Fordi informasjonsplikten ikke gjelder for lovens kapittel 5 om reaksjoner, vil det kunne oppstå tilfeller av grove brudd hvor forvaltningen av bevismessige årsaker ikke fremsetter inndragningskrav. Etter § 20 annet ledd skal det legges vekt på «om overtrederen har hatt eller kunne ha oppnådd noen fordel ved overtredelsen», og eventuelt at fordelen ikke er blitt inndratt etter § 19. Et maksimumsbeløp må tilpasses også disse situasjonene, uten derved å være urimelig. Det legges i denne sammenheng vekt på at rettssikkerhetshensyn er ivaretatt flere steder i loven, se drøftelsen foran, og at proporsjonalitets- og rimelighetshensyn vil gjelde ved utmålingen av gebyrets størrelse. Departementet foreslår derfor at maksimumsbeløpet settes til et godtgjørelsesbeløp tilsvarende seks måneders karantene for politikere, embetsmenn og tjenestemenn med overgang som omfattes av lovens kap. 2 og 4, og lønn tilsvarende seks måneders lønn for politikere med overgang som omfattes av lovens kap. 3. Departementet ber spesielt om høringsinstansenes syn på dette punktet.

4. Karantenenemnda. Sammensetning, funksjonstid og saksbehandling

4.1 Innledning

Karantenenemnda er en faglig uavhengig nemnd som treffer vedtak om karantene og saksforbud når politikere går over til stilling eller verv utenfor statsforvaltningen eller ved etablering av næringsvirksomhet. Karantenenemnda oppnevnes av Kongen, jf. karanteneloven § 4 første ledd. Karantenenemnda er en videreføring av ordningen som ble etablert ved innføring av retningslinjene i 2005 om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere. Det er imidlertid foretatt en navneendring, fra *Karanteneutvalget* til *Karantenenemnda*. Navneendringen er begrunnet med at begrepet utvalg ofte blir benyttet på midlertidig oppnevnte utredningsutvalg som ikke er forvaltningsorgan. Begrepet nemnd passer etter departementets vurdering bedre på et permanent organ med forvaltningsmyndighet, jf. Prop. 44 L (2014-2015) punkt 8.1.5 side 45-46, hvor også departementets vurdering av oppnevning og sammensetning av Karantenenemnda er omtalt.

I utkastet til forskrift kapittel 3 blir det foreslått regler om Karantenenemndas sammensetning og funksjonstid, og om saksbehandlingen i nemnda. Utkastet til forskriftsbestemmelser innebærer i stor grad en videreføring av retningslinjene av 2005 og den praksis som har vært ført med hensyn til utvalgets sammensetning ved oppnevning. Etter karanteneloven § 4 andre ledd er myndigheten til å gi forskrift om nemndas sammensetning og funksjonstid lagt til Kongen. Dette er en videreføring av myndigheten etter retningslinjene av 2005. Karantenenemndas sammensetning og funksjonstid er imidlertid utførlig omtalt i proposisjonens punkt 8.1.5 side 45-46, slik at forskriftsbestemmelser om dette innebærer i stor utstrekning en teknisk gjennomføring av de føringene som er gitt i proposisjonen til karanteneloven. Departementet vil derfor fremme et vedtak om at myndigheten til å gi forskrift om nemndas sammensetning og funksjonstid delegeres til departementet.

4.2 Karantenenemndas sammensetning

Karantenenemndas sammensetning er regulert i utkastet til forskrift § 5. Det foreslås at Karantenenemnda skal bestå av en leder, en nestleder og tre øvrige medlemmer. Dette er i tråd med reglene om oppnevning av medlemmer til Karateneutvalget etter retningslinjene av 2005. Bakgrunnen for sammensetningen av Karantenenemnda er den spesielle funksjonen nemnda har. Opprinnelig var det fire personer i Karateneutvalget. I 2009 ble utvalget utvidet fra fire til fem medlemmer for å sikre at utvalget var beslutningsdyktig ved eventuell inhabilitet og fravær.

Karantenenemnda skal behandle mange svært ulike overganger til forskjellige bransjer og miljøer. Det er derfor nødvendig at nemndas sammensetning sikrer bred kompetanse. Dette vil bidra til å styrke tilliten til nemnda og dens legitimitet, og bidra til at avgjørelsene blir respektert. Av disse grunner foreslår departementet at nemnda samlet sett skal inneha bestemte former for kompetanse.

Førstehånds kjennskap til politisk arbeid i regjeringsapparatet er av stor verdi for Karantenenemndas arbeid. Slik politisk erfaring blant Karantenenemndas medlemmer vil også bidra til å sikre nemndas legitimitet i det politiske miljøet. Det foreslås derfor at minst to av karantenenemndas medlemmer skal ha vært statsråd, statssekretær eller politisk rådgiver. For å sikre avstanden til regjeringsapparatet skal Karantenenemndas medlemmer ikke ha innehatt et slikt verv de siste to årene før oppnevningen. Det vil ved oppnevningen av medlemmer til Karantenenemnda være en målsetning at Karantenenemndas medlemmer får en tilstrekkelig politisk bredde, for å tilstrebe at nemnda får tillit på tvers av politiske miljøer og partitilhørighet.

Det er også avgjørende at nemnda besitter god juridisk kompetanse, da nemnda skal håndheve karanteneloven og foreta juridiske vurderinger med avveininger av kryssende hensyn. Det foreslås derfor at minst to av nemndas medlemmer skal ha juridisk embetseksamen eller master i rettsvitenskap. Nemndas leder eller nestleder skal ha juridisk embetseksamen eller master i rettsvitenskap. Etter departementets vurdering bør enten nemndas leder eller nestleder fylle de kravene som stilles til dommere, men dette oppstilles ikke som et absolutt krav. I tillegg til juridisk kompetanse mener departementet at det bør oppnevnes medlemmer med statsvitenskapelig eller tilsvarende bakgrunn. Nemnda bør videre sammensettes slik at det er egnet til å inngi tillit bredt i samfunnet. Det er et siktemål at Karantenenemndas medlemmer samlet sett har erfaring fra både offentlig og privat sektor, og at nemnda er sammensatt av personer med høy integritet og høy offentlig troverdighet. I alle tilfeller skal begge kjønn være representert i tråd med likestillingsloven § 13.

4.3 Karantenenemndas funksjonstid

Oppnevning av Karantenenemnda foreslås regulert i utkast til forskrift § 6. Det foreslås at medlemmene av Karantenenemnda oppnevnes for en periode på fire år, med mulighet for én gangs gjenoppnevning. Dette er en videreføring av gjeldende retningslinjer. Departementet mener denne ordningen er hensiktsmessig for å sikre nødvendig kontinuitet og kompetanse i nemnda, samtidig som det skjer en nødvendig utskiftning.

Fratrer et medlem i løpet av oppnevningsperioden, foreslås det at Kongen oppnevner et nytt medlem for resten av perioden. Retningslinjene av 2005 inneholder ikke regler om hva som skjer dersom et medlem fratrer i løpet av oppnevningsperioden.

4.4 Saksbehandlingsregler for Karantenenemnda

4.4.1 Innledning

Etter karanteneloven § 9 kan departementet gi nærmere regler om saksbehandlingen i karantenenemnda i forskrift. Det gjelder i dag særskilte saksbehandlingsregler for Karanteneutvalget. Disse ble fastsatt av Karanteneutvalget i 2005, og er inntatt som vedlegg til årsmeldingene fra Karanteneutvalget. Forslaget til saksbehandlingsregler for Karantenenemnda som foreslås forskriftsfestet er i stor grad en videreføring av gjeldende saksbehandlingsregler for Karanteneutvalget. Det foreslås ikke forskriftsfestet bestemmelser som nå er lovfestet i karanteneloven, eller som følger av forvaltningsloven og offentlighetsloven.

4.4.2 Beslutninger i Karantenenemnda

Regler om Karantenenemndas vedtaksførhet foreslås i utkast til forskrift § 7. For at Karantenenemnda skal være beslutningsdyktig må minst tre medlemmer delta ved behandlingen av den enkelte sak. Karantenenemnda avgjør saker med alminnelig flertall. Dersom det i en sak er stemmelikhet har lederen dobbeltstemme. Forslaget innebærer en videreføring av reglene om Karanteneutvalgets organisering i henhold til retningslinjene av 2005.

4.4.3 Karantenenemndas sekretariat

I utkast til forskrift § 8 blir det foreslått regler om Karantenenemndas sekretariat. Karantenenemnda bistås av et sekretariat, jf. utkast til forskrift § 8 første ledd. Sekretariatsfunksjonen ivaretas av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Departementet mener det ikke er hensiktsmessig å etablere et sekretariat for Karantenenemnda utenfor departementet, blant annet fordi sakstilgangen til nemnda er svært variabel, jf. Prop. 44 L (2014-2015) punkt 8.1.5 side 46.

Melding om overgang til stilling eller verv utenfor statsforvaltningen eller etablering av næringsvirksomhet sendes til Karantenenemndas sekretariat. Det er utarbeidet et standard meldingsskjema som politikerens kan benytte. Riktig utfyllt vil innsending av meldeskjema i de fleste tilfellene oppfylle politikerens informasjonsplikt etter karantenelovens § 5. Sekretariatet forbereder innkomne saker for Karantenenemnda og skriver utkast til vedtak i saker som Karantenenemnda skal avgjøre. Dersom Karantenenemnda fatter vedtak om tvangsmulkt, administrativ inndragning eller overtredelsesgebyr vil sekretariatet også stå for den praktiske gjennomføringen av slike vedtak. Det foreslås at dette fastsettes i forskriften, jf. utkast til forskrift § 8 fjerde ledd.

I utkast til forskrift § 8 andre og tredje ledd foreslås regler om delegering av Karantenenemndas myndighet til sekretariatet. Det foreslås at sekretariatet gis fullmakt til å avvise saker som faller utenfor karantenelovens virkeområde. Eksempler på saker som faller utenfor karanteneloven er når en politiker går over til stilling i en statlig etat eller ved overgang til partipolitisk arbeid. Det foreslås videre at Karantenenemnda kan gi sekretariatet fullmakt til å avgjøre kurante saker, det vil si hvor overgang til ny stilling, verv eller etablering av næringsvirksomhet er *åpenbart* uproblematisk. Dersom det knytter seg noe tvil om det kan være grunnlag for å ilegge karantene og/eller saksforbud, skal saken behandles av Karantenenemnda på vanlig måte. Også dette forslaget innebærer en videreføring av reglene om Karanteneutvalgets organisering i henhold til retningslinjene av 2005.

5. Økonomiske og administrative konsekvenser

Utkastet til forskrift vil ikke i seg selv medføre økonomiske og administrative konsekvenser av betydning. De økonomiske og administrative konsekvensene av regelverket om karantene og saksforbud vil først og fremst gjøre seg gjeldende ved implementeringen av karanteneloven. Dette er det gjort nærmere rede for i Prop. 44 L (2014-2015) kapittel 13.

6. Utkast til forskrift til lov om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere, embetsmenn og tjenestemenn

Fastsatt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet xx.xx.2015 med hjemmel i lov 19. juni 2015 nr. 70 om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere, embetsmenn og tjenestemenn § 3, § 4 § 9, § 18, og § 20.

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 karanteneloven §§ 9 og 17 regnes fra det tidspunkt de nødvendige opplysningene fra politikerens, embetsmannen eller tjenestemannen 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 førstkomende 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 karanteneloven

§ 2 Tvangsmulktens størrelse

Tvangsmulkt etter karanteneloven § 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 karanteneloven § 8 første ledd eller § 16 første ledd, eller som halvannen måneds lønn etter karanteneloven § 12.

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

§ 3 Forfall av tvangsmulkt

Tvangsmulkt etter karanteneloven § 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 karanteneloven kapittel 2, kan ikke ilegges et høyere overtredelsesgebyr etter karanteneloven § 20 enn hva som tilsvarer en godtgjørelse for seks måneders karantene etter karanteneloven § 8 første ledd.

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

Embets- og tjenestemenn som foretar en overgang som omfattes av karanteneloven kapittel 4, kan ikke ilegges et høyere overtredelsesgebyr etter karanteneloven § 20 enn hva som tilsvarer en godtgjørelse for seks måneders karantene etter karanteneloven § 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 karanteneloven.

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.