

Kontroll- og konstitusjonskomiteen
Stortinget
Postboks 1700 Sentrum
0026 Oslo

Kopi: Riksadvokaten

Dato: Oslo 15. september 2023

Vedrørende mulig riksrettsansvar for inhabile statsråder

1. Innledning

Det vises til brev av professor Eirik Holmøyvik, Universitetet i Bergen, av 28. juni 2023 til Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite. I brevet anbefaler Holmøyvik komiteen om å avklare hvorvidt tidligere statsråd Trettebergstuen kan holdes rettslig ansvarlig for Riksretten etter Grunnloven § 86 og/eller rettslig ansvarlig for de ordinære domstoler etter straffeloven §§ 171 og 172 som følge av brudd på habilitetsreglene.

NRK Nyheter hadde den 6. september 2023 et nyhetsoppslag der hovedbudskapet var at tidligere statsråd Trettebergstuen ikke kan stilles ansvarlig for Riksretten. I nyhetsoppslaget vises det til en intern utredning på Stortinget som underbygger denne konklusjonen. I nyhetssak fra NTB den 14. september 2023 informeres det fra leder av kontroll- og konstitusjonskomiteen, Peter C. Frølich, at riksrettsansvar foreløpig ikke er aktuelt og at komiteen har bedt Riksadvokaten vurdere straffeansvar for Trettebergstuen i henhold til straffelovens regler. For øvrig har Frølich uttalt til pressen at det vil bli holdt kontrollhøringer i november i anledning inhabilitetssakene i regjeringen. Vi legger derfor til grunn at komiteen ennå ikke har bragt på det rene alle de *faktiske forhold* i inhabilitetssakene til flere av statsrådene. Og vi legger videre til grunn at den interne utredningen som slår fast at Trettebergstuen ikke kan stilles ansvarlig for Riksretten utelukkende omhandler de *juridiske spørsmål* saken reiser.

Bakgrunnen for dette brevet er å foreta en uavhengig juridisk vurdering av spørsmålet om statsrådenes rettslige ansvar for brudd på habilitetsreglene. Vi stiller oss undrende til at en intern utredning på Stortinget, der tidligere statsråd Trettebergstuen nå er representant, har funnet det klart at hun ikke kan stilles ansvarlig for Riksretten. Dette fordi det rettskildemessige grunnlag for en slik konklusjon ikke er til stede, tvert imot trekker rettskildene i retning av at spørsmålet eventuelt skal behandles ved riksrett. Og fordi det fremstår som prematurt å trekke en endelig konklusjon før faktum i de ulike inhabilitetssakene er bragt på det rene av kontroll- og konstitusjonskomiteen eller av annen uavhengig instans.



Postadresse:
Postboks 6706
St. Olavs plass 5
0130 OSLO Norge

Besøksadresse:
Domus Bibliotheca
Karl Johans gate 47
0162 OSLO Norge

Tlf.: 228 59421
Faks: 228 59420
E-post: ior-www@jus.uio.no
www.jus.uio.no/ior

Den rettslige vurdering av hva som faller inn under riksrettsansvar, behandles i punkt 2 nedenfor. I punkt 3 gis en kort bemerkning til Stortingets saksbehandling, før det konkluderes i punkt 4.

2. Riksrettens kompetanse i inhabilitetssaker

Det rettslige utgangspunkt for Riksrettens kompetanse avgjøres av Grunnloven § 86 første ledd, som lyder:

«Riksretten dømmer i første og siste instans i de saker som Stortinget anlegger mot statsrådets, Høyesteretts eller Stortingets medlemmer for straffbart eller annet rettsstridig forhold når de har brutt sine konstitusjonelle plikter.»

De to sentrale grunnvilkår er at medlemmet det anlegges riksrettssak mot ved 1) «straffbart eller annet rettstridig forhold» har 2) «brutt sine konstitusjonelle plikter».

Det første grunnvilkår forutsetter et rettslig pliktbrudd og således rettsstridig atferd. Det stilles i Grunnloven ikke bestemte krav til det rettskildemessige grunnlag for den norm som brytes, det vil si hvorfra den rettsstridige norm kan utledes, jf. henvisningen til «straffbart» eller «annet rettstridig forhold» i ordlyden. Henvisningen til «straffbart forhold» innebærer en henvisning til straffesanksjonerte normer vedtatt gjennom alminnelig lovgivning, jf. Grunnloven § 96. Henvisningen til et «rettsstridig forhold» innebærer en løsere henvisning til andre normer i rettssystemet, f.eks. sedvanebaserte normer som etter sikker rett kan innebære konstitusjonell inhabilitet eller erstatningsansvar.

Det annet grunnvilkår for ileggelse av riksrettsansvar, er at rettsnormene er brutt under utøvelsen av medlemmets «konstitusjonelle plikter». Når det gjelder statsrådene, består deres virksomhet av en rekke konstitusjonelle funksjoner som utgjør deres konstitusjonelle plikter. Én slik funksjon er rollen som departementssjef, som treffer løpende beslutninger på vegne av departementet. En annen funksjon er rollen som medlem av regjeringen, som deltager i de løpende diskusjoner der. Og en tredje funksjon er rollen som statsråd i statsrådsmøtene, der saker skal foredras og besluttet med Kongen til stede.

I vår statsskikk og etter vår konstitusjon kan *ingen andre* enn statsrådene inneha disse tre funksjonene, og funksjonene følger dermed med den oppgaven det er å være statsråd i henhold til konstitusjonen. Den som har påtatt seg oppgaven med å være statsråd har således samtidig påtatt seg den konstitusjonelle plikten til å fylle disse rollene og er uløselig bundet til dem inntil statsråden leverer sin avskjedssøknad til Kongen. Det rettslige grunnlaget for dette kan utledes av både Grunnlovens system, der statsrådene er en del av den utøvende makt, og av Grunnloven §§ 3 og 12 slik disse er forstått som rettskildemessig grunnlag for den organisasjons- og instruksjonsmyndighet som regjeringen har over forvaltningen, herunder det forhold at statsrådene selv velger om saker skal behandles i egenskap av deres funksjon som departementssjef, medlem av regjeringskonferanse eller medlem av statsrådet, der statsråden utelukkende tvinges av konstitusjonen til å behandle saker av viktighet i statsrådet, jf. § 28.

En forutsetning for at disse tre funksjonene skal kunne fylles av statsråden slik det er forutsatt i konstitusjonen, er at statsråden er habil. Det er bare den habile statsråd som kan oppfylle sine øvrige konstitusjonelle plikter uten at det etableres tvil om statsråden misbruker sin posisjon i annen hensikt. I samfunnet for øvrig er krav til habilitet anerkjent som et førstelinje forsvar mot korrupsjon og annen maktmisbruk, slik også for statsråder som besitter sentrale maktposisjoner i samfunnet.

Det å treffe avgjørelser til tross for at man er inhabil, vil for statsråder således innebære et «rettsstridig forhold» etter Grunnloven § 86, der rettsstridigheten nå er hjemlet i både forvaltningsloven § 6, jf. forvaltningsloven § 10 og i konstitusjonell sedvanerett. Atferden vil etter omstendighetene også kunne representere et straffbart forhold etter straffeloven § 171, som lyder:

«Med bot eller fengsel inntil 2 år straffes den som utøver eller bistår ved utøving av offentlig myndighet, og grovt bryter sin tjenesteplikt.»

Ettersom Grunnloven § 86 opererer med «rettsstridig forhold» som alternativ til «straffbart», er det imidlertid ikke noe vilkår at forholdet er straffbart for at det skal kunne forfølges ved riksrett. Den nedre grensen går ved alternativet «rettsstridig», noe som vil foreligge allerede ved overtredelse av forvaltningsloven § 6 alene, eller alternativt den konstitusjonelle sedvanebaserte rettsregel om statsråders habilitet. I tilfeller der statsråder er inhabile i regjeringskonferanser eller i funksjonen som fungerende beslutningstager på vegne av departement, foreligger det altså et «rettsstridig forhold» som bare muliggjøres gjennom statsrådets konstitusjonelle funksjoner.

All den tid det synes å herske misforståelser om at krav til habile statsråder skulle være et nymotens fenomen som dukket opp med endringen av forvaltningsloven § 10 i 2022, slik at det alminnelige krav til habilitet i forvaltningsloven § 6 nå også kommer til anvendelse på statsråder, skal bemerkes at det eneste som er nytt etter 2022 er at man nå kan anvende habilitetsreglene i forvaltningsloven direkte som grunnlag for den rettslige norm om krav til statsråders habilitet, fremfor å lene seg på konstitusjonell sedvanerett eller grunnlovsavledede rettsnormer. At rettsnormene nå følger av lov innebærer selvsagt ikke at de taper sin rettskildemessige verdi og normative kraft overfor statsrådene, snarere tvert om. Den tidligere habilitetslære var utledet av Grunnloven § 12 og sto fast gjennom 1800- og 1900-tallet. Allerede i 1889 skriver eksempelvis Protokollkomiteen (forløperen til kontroll- og konstitusjonskomiteen) på s. 13 i «Indst. O. VIII. (1889) Indstilling fra Protokollkomiteen angaaende Regjeringsprotokollernes Gjennomgaaelse» at det har vært «langvarig Praksis» for at statsråder må vike sete på samme måte som dommere må i de saker som angår «egne Interesser». Protokollkomiteen skriver videre at dette følger av sakens natur og har vært utledet av Grunnloven § 12:

"Grundloven har vistnok ingen direkte Forskrift om Statsraaders habilitet; den regel, der om denne Materie har dannet sig, ligger i selve Sagens Natur, men den har i § 12 en saa tydelig indirekte Anvisning, at der i Fald for det her paatalte Tilfædes vedkommende ikke kan være Tvivl underkastet om dets Grundlovsstridighet"

Det skal også bemerkes at det potensielle riksrettsansvar som følger denne type rettsstridig mislighold av konstitusjonelle plikter, ikke er begrenset til å utnevne venner til offentlige verv. Også det å delta i regjeringskonferanse eller statsrådsbehandling der en selv eller nærstående har økonomiske interesser i utfallet, vil etter omstendighetene også kunne rammes. Det kreves heller ikke at den aktuelle inhabilitetsgrunn har medført et bestemt utfall, siden dette først og fremst kun påvirker gyldigheten av de beslutninger som treffes. Når den inhabile statsråd deltar uten å flagge sin inhabilitet, får ikke de øvrige medlemmer at statsrådet noen foranledning til å utvise den aktsomhet som statsrådets fratreden saklig sett ville foranlediget.

Det skal endelig bemerkes at kravet til lovhjemmel for straffeforfølgning i Riksretten, jf. Grunnloven § 96, følger av ansvarlighetsloven §§ 10 og 11 ved overtredelse av habilitetsreglene. Ansvarlighetsloven § 10 setter straff for den statsråd som utviser «uforstand eller forsømmelighet» i sin virksomhet, mens § 11 setter straff for den som «ved handling eller undlatelse» bryter med grunnlov eller lov.

Avslutningsvis skal poengteres at for det tilfellet at forholdet *i tillegg* skulle være straffbart etter straffeloven, foreligger en såkalt sammensatt forbrytelse, som i teorien skulle kunne rammes både av sivilt straffansvar for de alminnelige domstoler og av riksrettsansvar. Det ble imidlertid ved revisjonen av Grunnloven § 86 lagt til grunn at i slike tilfeller er riksrettsansvar det primære og at Riksrettens kompetanse da er eksklusiv. I «Dok.nr.19 (2003–2004) Rapport til Stortingets presidentskap fra utvalget til å utrede alternativer til riksrettsordningen» s. 23 legges følgende til grunn for tilfeller av sammensatte forbrytelser:

«I slike tilfeller vil det etter utvalgets syn være lite hensiktsmessig å la brudd på straffeloven pådømmes ved de alminnelige domstoler, mens det konstitusjonelle pliktbruddet pådømmes ved riksrett. Den nære sammenhengen mellom de to handlingene tilsier at skyldspørsmålet behandles av samme rettsinstans, og at det foretas en samlet straffutmåling, slik ordningen er for andre «sammensatte forbrytelser» ellers i samfunnet. Hensynet til siktede taler også for at han får behandlet sin sak for én og samme instans, én gang for alle.

Fordi ett av forholdene gjelder statsrådets konstitusjonelle plikter, må Riksrettens eksklusive kompetanse tre inn, slik at begge handlinger bare pådømmes av Riksretten. Grunnloven vil her danne rammen for Riksrettens kompetanse. Dersom Grunnloven § 86 endres som foreslått foran, slik at Riksretten bare kan dømme i saker der det er begått brudd på «konstitusjonelle plikter», vil Grunnloven ivareta behovet for at bare de eksklusive handlinger påtales ved riksrett. Forslaget må samtidig forstås slik at de sammensatte forbrytelser pådømmes ved Riksretten. Den foreslåtte endring vil dermed klart uttrykke grensene for Riksrettens kompetanse. Utvalget mener det likevel kan være grunn til å presisere i ansvarlighetsloven at brudd på alminnelige ansvarsbestemmelser utenfor ansvarlighetsloven bare kan påtales ved riksrett dersom slike brudd begås i sammenheng med brudd på konstitusjonelle plikter.»

Den tilnærming og løsning det legges opp til her for Riksrettens eksklusive kompetanse harmonerer ikke bare best med Grunnlovens system, men det harmonerer også best med forbudet mot dobbeltstraff etter EMK tilleggsprotokoll 7 artikkel 4, uten å frata Stortinget dets kompetanse til å forfølge sammensatte forbrytelser ved riksrett. Kompetansen til å forfølge denne typen handlinger ved riksrett er nettopp lagt til Stortinget etter Grunnloven og kompetansen kan således ikke fratas Stortinget gjennom ordinær prosesslovgivning eller gjennom beslutning av Riksadvokaten.

Vi registrerer at Trettebergstuens sak nå er oversendt Riksadvokaten for vurdering av straffansvar etter straffeloven. Til dette skal bemerkes særskilt:

- 1) Straffansvar etter de alminnelige domstoler konsumeres av straffansvaret for Riksretten ved sammensatte forbrytelser, noe som innebærer at Riksadvokatens vurdering av et eventuelt straffansvar etter straffeloven er av tilsvarende begrenset betydning i lys av Riksrettens eksklusive kompetanse.
- 2) Hvorvidt det foreligger brudd på bestemmelser i straffeloven er uansett ikke avgjørende for hvorvidt forholdet utgjør et «rettsstridig forhold» og derigjennom et brudd på statsrådets konstitusjonelle plikter.

3. Stortingets saksbehandling

For den videre saksbehandlingen av mulig riksrettsansvar for inhabile statsråder gjelder riksrettergangsloven og Stortingets forretningsorden. Stortingets forretningsorden § 15 tredje ledd lyder:

«Dersom kontroll- og konstitusjonskomiteen finner at forhold i en ekstern henvendelse vedrørende brudd på konstitusjonelle plikter ikke kan påtales ved riksrett, skal henvendelsen oversendes rette påtalemyndighet. Komiteen kan dessuten vedta at en henvendelse ikke skal fremlegges for Stortinget når de forholdene henvendelsen omhandler åpenbart ikke kan føre til ansvar. Henvendelsen skal legges frem for Stortinget ved innstilling dersom en tredjedel av komiteens medlemmer krever det. Den som har fremmet henvendelsen skal underrettes om utfallet av behandlingen.»

Ettersom handlingene vi står ovenfor her hører inn under riksrettens eksklusive kompetansefelt, mener vi det også foreligger et brudd på Stortingets forretningsorden når saken nå er oversendt Riksadvokaten, altså en saksbehandlingsfeil som en konsekvens av den underliggende materielle feil. Denne saksbehandlingsfeilen kan og bør rettes.

Vi vil videre understreke, all den tid det synes å råde forvirring om dette, at det utelukkende er Riksretten som med *endelig rettslig bindende virkning* kan avgjøre spørsmålet om hva som faller inn under Riksrettens kompetanse og hvilke situasjoner som representerer slike rettsstridige forhold at det kan lede frem til

domfellelse. Heller ikke kontroll- og konstitusjonskomiteen kan med rettslig bindende virkning avgjøre hvilke rettsspørsmål som faller inn under Riksrettens kompetanse.

Det alvor og det omfang man nå står overfor, der det i løpet av få måneder er gjort kjent at fire av statsrådene har truffet beslutninger eller deltatt i slike beslutninger mens de var inhabile, reiser berettigede spørsmål i samfunnet om regjeringsmedlemmene ikke har tilstrekkelig respekt for den statsrådspost de bekler og om Stortinget ikke har tilstrekkelig evne eller vilje til å rettsforfølge statsrådene, men i stedet forsøker å skyve ansvaret som kontrollmyndighet etter konstitusjonen fra seg. Dette er alvorlig for tilliten til vårt konstitusjonelle demokrati i en ellers svært urolig tid.

Det er derfor vår tydelige anbefaling at kontroll- og konstitusjonskomiteen etter høringer over de nærmere faktiske forhold i november, sender inhabilitetssakene over til Ansvarskommisjonen for en nærmere vurdering av de rettslige og faktiske spørsmål sakene reiser, før sakene deretter legges frem for Stortinget til behandling og votering. Om Stortinget dernest velger ikke å anlegge sak, blir det i det minste synliggjort overfor velgerne hvorfor og av hvem det treffes en slik beslutning.

4. Konklusjon

I lys av den foregående rettslige vurdering er det vår konklusjon at statsråder som er inhabile i forbindelse med beslutninger de treffer eller er med på å treffe i kraft av sine ulike funksjoner som statsråd begår et «rettsstridig forhold» som utvilsomt faller inn under riksrettsansvaret etter Grunnloven § 86.

Det er videre vår tydelige anbefaling at kontroll- og konstitusjonskomiteen bør oversende sakene til Ansvarskommisjonen for videre vurdering etter at komiteen har holdt høringer i november.

Oslo 15. september 2023

Alf Petter Høgberg
Professor i rettsvitenskap
(spesialfelt strafferett/forvaltningsrett/kontraktsrett/juridisk metode)
Sign.

Benedikte Moltumyr Høgberg
Professor i rettsvitenskap
(spesialfelt statsrett/forvaltningsrett/menneskerettigheter/juridisk metode)
Sign.