

Kontroll- og konstitusjonskomiteen
Stortinget
Postboks 1700 Sentrum
0026 Oslo

Dato: Oslo 14. november 2023

Innspill: Veien videre etter habilitetssakene

1. Bakgrunn

Det vises til høring i kontroll- og konstitusjonskomiteen den 7. november 2023 med tilhørende korrespondanse i de såkalte «habilitetssakene».

I anledning habilitetssakene ble det avholdt åpent seminar ved Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo den 17. oktober og ved Det juridiske fakultet, Universitetet i Bergen den 26. oktober. Tema for seminarene var blant annet hvor veien går videre etter de mange habilitetssakene. Det har vært ytret ønske fra enkelte om at kontroll- og konstitusjonskomiteen mottar en oppsummering fra seminarene med tanke på hvilke prinsipielle sider ved habilitetssakene Stortinget bør ta tak i. Komiteen skal ha mottatt foredraget til professor Eirik Holmøyvik fra Universitetet i Bergen. Våre innspill vedrørende veien videre fra seminaret ved Universitetet i Oslo oppsummeres kort i dette brevet.

2. Oversikt

Under NRK Debatten den 7. november klargjorde saksordfører Grunde Almeland at komiteen vil avklare både eventuell kritikk mot enkelte personer involvert i habilitetssakene og hvilke tiltak som bør iverksettes for å forhindre at lignende skjer i fremtiden. En samlet komite var tydelig på at hensikten med høringen, oppmøtet i NRK Debatten og den kommende innstillingen er å gjenreise tilliten til demokratiet.

I demokratiske rettsstater forutsetter tillit til styringssystemet at politikere som styrer også etterlever grunnleggende rettsregler. Når regjeringsmedlemmer, i strid med gjeldende rettsregler, deltar i beslutninger som angår deres egne eller ektefellens private interesser, er det grunn til å frykte at det kan gå utover befolkningens tillit til det norske demokratiet. Vi sier oss derfor enige i at det i etterkant av habilitetssakene foreligger et behov for å styrke tilliten til demokratiet. Vi har imidlertid ikke synspunkter på hvordan kritikk fra komiteen mot enkeltpersoner bør utformes eller formuleres. I samsvar med vanlig parlamentarisk praksis antar vi at den kritikken som fremsettes først og fremst er ment å klargjøre hva som



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

har vært kritikkverdig og hvor alvorlig det kritikkverdige forhold er, eventuelt å fremme mistillit mot sittende statsråd, men for øvrig ikke ha rettslig betydning.

Habilitetssakene har likevel flere rettslig sider som gir grunn til å se på om det kan gjøres mer for å minske faren for at styrende politikere bryter grunnleggende rettsregler. For å redusere denne faren og samtidig sikre at tilliten til demokratiet bevares når galt skulle skje, ser vi behov for tre typer av prinsipielle forbedringer:

Det ene er å vurdere om man skal klargjøre regjeringsmedlemmers habilitet i gitte situasjoner, herunder *regulere for eksempel aksjetransaksjoner*, også for nærstående, gjennom mindre skjønnspregede regler enn i dag. For slektskap, nære vennskap eller andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til beslutningene, skulle reglene slik de er utformet være klare nok i de aller fleste tilfeller. Mer enn 35 prosent av norske arbeidstagere jobber i offentlig sektor og forholder seg til nøyaktig de samme habilitetsreglene – som oftest med stort hell. Vi vil derfor anbefale at eventuelle endringer i habilitetsreglene først og fremst knyttes til aksjetransaksjoner og andre eierskapsforhold, ikke til de øvrige inhabilitetsforhold.

Det andre er å *avklare rettsvirkningene* av inhabilitet, se nærmere punkt 3. Og det tredje er å *rydde i interne rutiner* i den utøvende makt, herunder klargjøre regjeringsinstruksen, Håndbok for politisk ledelse, samt etablere bedre og mer ensrettede rutiner til oppfølgingen av habilitetsreglene i departementene, se nærmere punkt 4.

3. Rettsvirkninger av inhabilitet

Hva gjelder rettsvirkningene av inhabilitet hos regjeringsmedlemmer, må det skilles mellom rettsvirkninger for det vedtak som er truffet og hvilke rettsvirkninger det enkelte regjeringsmedlem kan møtes med.

Rettsvirkninger av vedtaket

For rettsvirkninger av vedtaket bør det på generelt grunnlag klargjøres nærmere når inhabiliteten ikke kan ha virket inn på vedtaket. I de aktuelle habilitetssakene har vurderingen vært at såkalt «uvitende inhabilitet» ikke kan lede til at vedtak kjennes ugyldige. I Lovavdelingens generelle vurdering av Huitfeldts habilitet og den generelle juridiske betenkningen av 3. november er forutsetningen for gyldighet at man legger til grunn at personene det gjelder faktisk var uvitende om egen inhabilitet. På prinsipielt grunnlag er vi enige med Lovavdelingen, men bevisvurderingen av uvitenhet er vanskelig og det kan reises spørsmål ved hva som bør være rettsvirkningene av uvitende inhabilitet som ikke lar seg bevise verken i den ene eller andre retning. Det er kun i de tilfeller hvor man er sikker på at vedkommende var uvitende om egen inhabilitet at vedtaket åpenbart er gyldig. Problemstillingen er særlig påtrengende når det er statsministeren, som har så vidt stor innflytelse over regjeringens saker til enhver tid, som påberoper seg såkalt «uvitende inhabilitet».

Også ellers i den offentlige forvaltning gjør problemstillingen seg gjeldende. Det kan ikke utelukkes at det kan inntreffe en betydelig negativ smitteeffekt fra de aktuelle habilitetssakene i regjering, i den forstand at offentlige tjenestemenn ellers i forvaltningen nå vil kunne påberope seg «uvitende inhabilitet» for å sikre at fordelaktige vedtak for familie og venner likevel å bli stående som gyldige. Vi forfølger ikke problemstillingen nærmere her, men nøyer oss med å fremheve at dette er et punkt som kan få alvorlige ringvirkninger og som derfor bør utredes nærmere av Lovavdelingen, all den tid det nå er allment kjent at det kan være fordelaktig å spille på «uvitenhet», og at dette ikke lenger bare er et «smutthull» som noen få dyktige jurister har kjennskap til.

Rettsvirkninger for den inhabile

Hva gjelder rettsvirkninger som det enkelte regjeringsmedlem i dag kan møtes med som følge av inhabilitet, foreligger et behov for at komiteen klargjør om den mener inhabilitet kun bør møtes med politiske reaksjoner, eller om inhabilitet også bør få rettslige virkninger, og i så fall, i hvilke tilfeller. Under NRK Debatten stilte programleder Fredrik Solvang spørsmål til tidligere statsminister Erna Solberg om den omfattende inhabilitetssaken hennes hadde fått noen konsekvenser, hvorpå hun svarte at hun hadde stått i en mediestorm i åtte uker. Også vi har forståelse for – og kunnskap om – at medietrykk i enkelte saker kan være formidabelt, men vanlige folk som bryter regler i et slikt omfang i jobbsammenheng, risikerer åpenbart oppsigelse og mulig erstatnings- og straffeansvar, og det i tillegg til at også en del vanlige folk kan bli stående i mediestormer i relativt beskjedne saker.

På denne bakgrunn bør komiteen nedsette et uavhengig utvalg, bestående både av ekstern juridisk og samfunnsvitenskapelig ekspertise og av erfarne folkevalgte politikere. Et slikt utvalg bør gis et mandat til å utrede grensene for de fremtidige rettsvirkninger av inhabilitet i regjeringskontorene. Det bør blant annet vurderes hvilke rettslige grenser som går mellom ordinært straffeansvar og riksretten, herunder om det virkelig er ønskelig at det etableres en «korridor» eller «frisone», der regjeringsmedlemmer verken kan tiltales etter det ene eller det andre system, slik komiteen foreløpig synes å ha lagt opp til i de aktuelle habilitetssakene. I så fall bør det kommuniseres tydelig til velgerne at de folkevalgte ikke ønsker at deres inhabilitet skal ha noen rettsvirkninger, heller ikke for fremtiden. Et utvalg bør også få i mandat å vurdere hvor alvorlig sakene må være før straffeansvar eller riksrettsansvar er aktuelt og hvordan man skal håndtere uvitende inhabilitet i fremtiden, slik at dette fenomenet ikke brer om seg. Det kan også vurderes å gi utvalget et mer omfattende mandat til å utrede en ny og oppdatert versjon av ansvarlighetsloven, herunder hvordan man bør trekke opp den rettslige grensen mellom ansvarlighetsloven og ordinær straffelovgivning.

4. Regjeringens instruks og håndbok

De rettslige rammene for den enkelte statsråds oppgaver og ansvar fastlegges i dag på grunnlag av tolkning av delvis utdaterte og ufullstendige bestemmelser, vedtatt for henholdsvis ett og to århundrer siden. Det foreligger riktignok oppdatert informasjon om innholdet i de rettslige rammene, men dette er spredt i fire ulike retningslinjer, blandet sammen med en rekke praktiske detaljopplysninger, fordelt utover på 200

sider. Dette er krevende lesning, både for den enkelte statsråd og for offentligheten. Når det er vanskelig å sette seg inn i hvilke rettslige rammer som gjelder for statsrådene, kan det også bli vanskelig for statsrådene å holde seg innenfor rammene, og det blir tilsvarende vanskelig for offentligheten å ha tillit til at statsrådene faktisk holder seg innenfor de rammene som gjelder. De aktuelle habilitetssakene illustrerer problemene med å sette seg inn i hvilke rettslige rammer som gjelder for regjeringsmedlemmene og det viser hvilke konsekvenser det kan få for statsrådene og for tilliten til det politiske systemet. På den bakgrunn gir sakene en anledning til å rydde opp i regelverk og retningslinjer:

Grunnloven inneholder enkelte rammer for regjeringens virksomhet, men er krevende å tolke for den enkelte statsråd. Det er behov for at det i større grad gis klarere uttrykk for hvilke rammer Grunnloven setter for statsrådene og regjeringens virksomhet. Ved siden av Grunnlovens bestemmelser er de viktigste formelle rammene for statsrådenes og regjeringens virksomhet nedfelt i regjeringsinstruksen, gitt ved kgl. res. 23. mars 1909, sist oppdatert 5. desember 1969. Instruksen er på under tre A4-sider og er på en rekke punkter utdatert og ufullstendig. Eksempelvis kan nevnes at kun ni departementer omtales, at regjeringskonferansene ikke omtales, og at det ikke er bestemmelser om statsrådenes habilitet.

Selv om det er få, ufullstendige og utdaterte *formelle bestemmelser* om statsrådenes og regjeringens virksomhet, har SMK utarbeidet fire dokumenter som jevnlig oppdateres og som inneholder en rekke konkrete retningslinjer og føringer, både for den enkelte statsråd og for regjeringskollegiet: *Om Kongen i statsråd* (52 sider), *Om r-konferanser* (39 sider), *Håndbok for politisk ledelse* (47 sider), *Regjeringens forhold til Stortinget* (66 sider).

Til sammen foreligger det altså om lag 200 sider med oppdaterte retningslinjer og føringer for både den enkelte statsråd og for regjeringskollegiet. Her omtales en rekke prinsipielle spørsmål som er vesentlig for forholdet mellom statsmaktene, blant annet føringer for hvilke saker som skal behandles i statsråd (*Om Kongen i statsråd*, s. 9-10), hvilke saker som skal behandles i regjeringskonferanse (*Om r-konferanser*, s. 9-13), reglement om arbeidsvilkår for departementenes politiske ledelse (*Håndbok for politisk ledelse*, s. 7-9), innholdet i statsrådenes opplysningsplikt overfor Stortinget, (*Regjeringens forhold til Stortinget*, s. 48-52), og formidling av innsideinformasjon til Stortinget (*Regjeringens forhold til Stortinget*, s. 43).

Blandet sammen med de mange prinsipielle og viktige spørsmålene inneholder SMKs retningslinjer også mye annet som kan ha praktisk stor betydning, men som ikke er vesentlig for forholdet mellom statsmaktene, som blant annet opplysninger om maler med informasjon om skrifttype, linjeavstand, marger (*Om Kongen i statsråd*, s. 19, *Om r-konferanser*, s. 15-16), telefonnumre til regjeringsrådets forværelse og forkontoret til regjeringens møterom (*Om r-konferanser*, s. 31-32), e-post adressen til Stortinget (*Regjeringens forhold til Stortinget*, s. 25), og dekning av kostander til blant annet barnetilsyn og boliglån (*Håndbok for politisk ledelse*, s. 39 og 42).

Spørsmål om habilitet og håndtering av private økonomiske interesser er dekket på ulike steder i SMKs retningslinjer, se blant annet Håndbok for politisk ledelse (s. 18-19 og s. 21-23), Om r-konferanse (s. 32-33), og Om Kongen i statsråd (s. 19).

Selv om det er Regjeringens ansvar å organisere den utøvende makt jf. Grunnloven § 3, kan Stortinget likevel bidra til at det blir foretatt en opprydning og oppdatering av regelverket. Når skiftende regjeringer ikke har gjort dette, og mangelfull opprydning har bidratt til både usikkerhet om hvilke regler som gjelder og at statsråder har brutt grunnleggende rettsregler, tilsier kontrollhensyn at det blir foretatt en opprydning og oppdatering av regelverket som komiteen bør ta initiativ til. Det vil derfor være i samsvar med Grunnlovens system om Stortinget som en del av sin kontrollfunksjon anmoder Regjeringen om å rydde opp i og oppdatere regelverket. Det er heller ingenting som tilsier at regelverket for regjeringens virksomhet må være så ufullstendig og fragmentert som det er i dag. Et eksempel på et mer helhetlig og oppdatert regelverk for en regjeringens virksomhet er Storbritannias *Ministerial Code*.

Stortinget kan derfor anmode regjeringen om å foreta utredninger, treffe vedtak og om nødvendig fremme forslag for Stortinget, med det formål at relevante bestemmelser skal gi uttrykk for de viktigste rettsreglene som gjelder for regjeringens virksomhet og den enkelte statsråd, når vedkommende deltar i statsrådet eller regjeringskonferanse eller utøver funksjon som departementssjef.

5. Oppsummerende anbefalinger

For å styrke tilliten til demokratiet kan komiteen ta et ansvar for å redusere faren for at lignende habilitetssaker inntreffer i fremtiden, og at når det skjer, ha sørget for en avklaring i forkant av hvilke rettsvirkninger de ulike regelbrudd skal ha.

På denne bakgrunn og på bakgrunn av de foregående punktene anbefaler vi helt konkret at komiteen nedsetter et utvalg til å utrede fremtidens rettsvirkninger for de regjeringsmedlemmer som er inhabile beslutningstagere, herunder med et eventuelt mandat til å modernisere ansvarlighetsloven. Vi anbefaler videre at komiteen peker på et behov for at Lovavdelingen utreder rettsvirkningene for vedtak truffet av regjeringsmedlemmer og andre tjenestepersoner som følge av «uvitende inhabilitet». Vi anbefaler også at komiteen anmoder regjeringen om å rydde opp i sine fremstillinger av habilitet i regjeringsinstruksen og håndboken, herunder samle informasjon om habilitet på ett sted.

Oslo, 14. november 2023

Benedikte Moltumyr Høgberg
Professor i rettsvitenskap
(sign.)

Christoffer Conrad Eriksen
Professor i rettsvitenskap
(sign.)