



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Lovavdelingen

Utenriksdepartementet
Postboks 8114 Dep
0032 OSLO

Deres ref.

Vår ref.
23/3763 - TRR

Dato
28.08.2023

Anmodning om habilitetsvurdering

1. Innledning og bakgrunn

Vi viser til Utenriksdepartementets brev 23. august 2023, der det bes om Lovavdelingens vurdering av enkelte spørsmål knyttet til habilitet i situasjoner der en statsråds ektefelle eier aksjer i børsnoterte selskaper.

Bakgrunnen for henvendelsen er utførlig beskrevet i Utenriksdepartementets brev. Fra brevet siterer vi følgende:

«Utenriksministeren tiltrådte 14. oktober 2021. Hun var da kjent med at ektemannen plasserte overskuddet fra sitt IT-konsulentselskap i et eget selskap med langsiktig pensjonssparing som formål. Hun var ikke kjent med hvordan dette overskuddet ble plassert. [...]

Under en samtale med utenriksråden uken etter tiltredelse fikk hun spørsmål om ektemannens økonomiske interesser. Etter samtale med sin ektemann opplyste hun til utenriksråden at han plasserte mesteparten av verdiene i sitt eget selskap i aksjefond og noe i enkeltaksjer.

Utenriksministeren opplyser at hun i tiden etter dette og frem til 6. august 2023 ikke har snakket med ektemannen om hans aksjeeierskap og -transaksjoner. Hun oppgir at bakgrunnen for at hun tok opp spørsmålet den 6. august 2023 var habilitetssaken knyttet til forsknings- og høyere utdanningsminister Ola Borten Moe.

Postadresse
Postboks 8005
Dep|0030 Oslo

Kontoradresse

Leveringsadresse
Varemottak
Akersgata 59
0180 Oslo

Telefon - sentralbord
22 24 90 90
Org.nr.: 972 417 831

Tonje Rønneberg Ruud

Dagen etter samtalen med ektemannen 6. august 2023 ba utenriksministeren om et møte med utenriksråden. I møte 7. august mellom utenriksministeren og embetsverket i departementet redegjorde utenriksministeren for saken. På bakgrunn av det som fremkom i møtet, tilrådte embetsverket «frys» av ektemannens aksjeportefølje, det vil si at han inntil videre verken kjøpte eller solgte enkeltaksjer. Dette ble gjennomført umiddelbart. [...]

Til departementet opplyser utenriksministerens ektemann at han, for å sikre ivaretagelse av den aktsomhet det aktuelle regelverk fastsetter, på egenhånd, uten å konferere med utenriksministeren, etablerte det han omtaler som et «vanntett skott» mellom utenriksministeren og ham selv. Dette innebærer at han frem til 6. august 2023 ikke har informert henne om noen av aksjeinvesteringene han har gjort, herunder ingen opplysninger om kjøp og salg eller investeringsvalg knyttet til omfang eller type instrument. Han opplyser at hensikten med dette har vært å skjerme utenriksministeren mot «oppfattelse av eventuelle interessekonflikter». For å unngå habilitetsutfordringer i fremtiden har ektemannen etter råd fra Utenriksdepartementet nå solgt alle sine enkeltaksjer.

Etter samtaler med Utenriksdepartementet ble ektemannen oppfordret til å legge frem alle sine investeringer i perioden 1. oktober 2021 til 31. juli 2023 til utenriksministeren, slik at hun kunne fremvise disse i sin helhet til UD.

Oversikten ble lagt frem for UD's rettsavdeling 17. august 2023. Oversikten viser at det i den aktuelle perioden ble gjennomført i underkant av 100 transaksjoner i enkeltaksjeposter i selskaper notert på Oslo Børs. Aksjekjøpene dekker de fleste sektorene på Oslo Børs, som olje og gass, bank og finans, luftfart, industri, seismikk, oppdrett, offshore og våpen/våpenindustri. I flere av selskapene er staten medeier eller kreditor, blant annet Kongsberggruppen ASA, Yara ASA, Norwegian Air Shuttle ASA, Seadrill ltd. og Aker Solutions ASA. Oversikten viser videre at typiske transaksjoner gjelder kjøp av enkeltposter i størrelsesorden 40 000 til 60 000 kroner med kort tid mellom kjøp og salg, men at enkelte transaksjoner har vært i størrelsesorden 100 000 til 200 000 kroner per transaksjon. Oversikten viser at investeringene enkelte ganger førte til gevinst, og enkelte ganger medførte tap.

En foreløpig gjennomgang av oversikten viser at flere av selskapene ektemannen har investert i har koblinger til saker som Utenriksdepartementet, regjeringen og/eller Kongen i statsråd har behandlet i samme tidsperiode. Blant sakene som er behandlet i departementet, gjelder dette i første rekke henvendelser om veiledning og saker knyttet til sanksjonslovgivningen og eksportkontroll. Slike saker vil bare i unntakstilfelle bli lagt opp til politisk ledelse til orientering eller vurdering, men noen vil også bli fremlagt for utenriksministeren.»

Utenriksdepartementet har bedt om Lovavdelingens vurdering av tre konkrete spørsmål i sakens anledning:

«1. Hvilken plikt har en statsråd til å skaffe seg opplysninger om sin ektefelle/samboers finansielle investeringer som kan være relevante for vurderingen av egen habilitet?

2. Er det grunn til å tro at utenriksministeren har vært inhabil i én eller flere saker som departementet, regjeringen og/eller Kongen i statsråd har behandlet som følge av ektemannens aksjeinnehav? Vi presiserer at vi ikke ber om en konkret vurdering av enkeltsaker, men en generell vurdering, som også redegjør for hvilken betydning faktisk kunnskap om aksjeinvesteringen kan ha for selve habilitetsvurderingen.
3. Hvis det er grunn til å tro at utenriksministeren har vært inhabil, jf. spørsmål 2: Hvilken betydning har det for vurderingen av konsekvensen av inhabiliteten at utenriksministeren opplyser at hun ikke kjente til hvilke aksjer ektemannen eide i perioden?»

I det følgende vil vi behandle de tre spørsmålene i den rekkefølge de er stilt av Utenriksdepartementet (punkt 3, 4 og 5). Før vi går inn på de konkrete spørsmålene vil vi i punkt 2 redegjøre for de rettslige utgangspunktene når det gjelder habilitetsreglens anvendelse i tilfeller der tjenestemannen eller dennes ektefelle/samboer har eierandeler i et selskap som berøres i en sak til behandling i forvaltningsorganet.

2. Rettslige utgangspunkter

Forvaltningslovens regler om habilitet gjelder for offentlige tjenestemenn og andre som utfører tjeneste for et forvaltningsorgan, jf. forvaltningsloven § 10. Etter en lovendring i 2022 gjelder lovens habilitetsregler direkte for statsråder både når de opptrer som departementssjef og når de opptrer i egenskap av regjeringsmedlem, dvs. i Kongen i statsråd, forberedende statsråd og regjeringskonferanser.

Ingen av bestemmelsene i forvaltningsloven § 6 første ledd, som ubetinget fører til inhabilitet, omfatter den situasjonen som er beskrevet i henvendelsen fra Utenriksdepartementet. § 6 første ledd bokstav e regulerer visse tilfeller av tilknytning mellom tjenestemenn og et selskap som er part i en forvaltningssak, og fastslår at tjenestemannen er inhabil dersom han «leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for» selskapet. Tilknytning i form av eierinteresser er ikke dekket av bestemmelsen. Spørsmålet om inhabilitet som følge av at en tjenestemann eller en av tjenestemannens nærstående eier aksjer i et selskap som er part eller direkte berørt av en sak, må dermed vurderes etter § 6 andre ledd.

Etter forvaltningsloven § 6 andre ledd er tjenestemannen inhabil når det foreligger «andre særegne forhold» som er «egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet». Det følger av bestemmelsen at det i vurderingen blant annet skal legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære «særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til.» Bestemmelsen åpner for en bred, skjønnsmessig vurdering. Der det for en tjenestemann foreligger flere tilknytningspunkter, kan en samlet vurdering tilsi inhabilitet selv om ingen enkelt tilknytning i seg selv kan begrunne det. Vurderingen må skje i lys av de sentrale hensynene bak habilitetsreglene, som er å sikre korrekte avgjørelser og bidra til å

oppretholde tilliten og troverdigheten til forvaltningen, se for eksempel avgjørelsen i Rt-1996-64.

Formuleringen «egnet til» viser at det er sentralt hvordan forholdet fremstår utad. Tjenestemannen er inhabil dersom det foreligger særegne omstendigheter som objektiv sett er egnet til å svekke publikums tillit til hans upartiskhet i behandlingen av den konkrete saken. En tjenestemann vil derfor kunne være inhabil også i tilfeller hvor det reelt sett ikke er grunn til å tro at han lar seg påvirke. Omvendt er ikke offentlig kritikk eller lignende i seg selv tilstrekkelig til å konstatere inhabilitet. Det er også nødvendig å se på det grunnlaget som kritikken bygger på, se Eckhoff/Smith, Forvaltningsrett, 11. utgave (2018) s. 217. Det er naturlig å se hen til om de særegne forholdene i saken etter en objektiv målestokk gir omverdenen rimelig og saklig grunn til å tvile på tjenestemannens upartiskhet. Tilsvarende er lagt til grunn for vurderingen av dommerhabilitet etter domstoloven § 108, se eksempelvis HR-2021-943-A avsnitt 14.

Betydningen av eierinteresser i selskaper som er part eller på annen måte berørt av en forvaltningssak, er behandlet i flere tidligere tolkningsuttalelser fra Lovavdelingen. I JDLOV-2009-7092 vurderte Lovavdelingen daværende fiskeri- og kystminister Lisbeth Berg-Hansens habilitet i saker som berørte selskapet Sinkaberg-Hansen AS, der hun og familien til sammen eide 42 % av selskapet:

«Dersom tjenestemannen har *eierandeler* i et selskap som er part eller har sterke reelle interesser i en individuell sak for departementet, vil det som hovedregel foreligge inhabilitet med mindre det dreier seg om en meget beskjeden aksjepost både i verdi og i forhold til antall aksjer i selskapet. Dersom også tjenestemannens nære familie har eierandeler, trekker dette ytterligere i retning av inhabilitet. Ut fra det som er opplyst om at fiskeri- og kystministeren og hennes barn, foreldre og søsken eier til sammen 42,33 % av Sinkaberg-Hansen AS, vil statsråden således som klar hovedregel være inhabil til å behandle individuelle saker som dette selskapet er part eller har sterke interesser i. Det samme må gjelde for selskaper som fullt ut eies av Sinkaberg-Hansen AS. Også individuelle saker vedrørende selskaper som er delvis eid av Sinkaberg-Hansen AS eller datterselskaper, vil etter omstendighetene kunne innebære en særlig fordel, tap eller ulempe for statsråden eller hennes nærstående, i form av økt eller redusert verdi av aksjeposter i eierselskaper. For øvrig er det ikke lett å trekke konklusjoner på generell basis. Habilitetsspørsmålet vil bero på en skjønnsmessig vurdering av hennes tilknytning til dem som har interesser i saken og sakens betydning for de involverte. For *generelle saker* vises til det som er sagt under punkt 2.1 ovenfor.

Dersom andre i tjenestemannens aller nærmeste slekt eller familie har eierandeler i selskaper som berøres, vil det som hovedregel være naturlig å vurdere forholdet på samme måte som om tjenestemannen selv eide andelene. Ved fjernere tilknytning blir det større rom for en skjønnsmessig vurdering av tilknytningsforholdets art sett i forhold til de interesser som foreligger i saken.»

Uttalelsen JDLOV-2012-3772 gjaldt habiliteten til statssekretær Eli Blakstad i Olje- og energidepartementet i vannkraftutbyggingssaker. Statssekretærens ektefelle hadde

eierandeler i et aksjeselskap som var etablert for utbygging av Fossåa kraftverk. Lovavdelingen viste til uttalelsen i JDLOV-2009-7092 sitert foran, og uttalte videre:

«Som det fremgår, vil den som har eierandeler i et selskap som er part eller har sterke reelle interesser i en individuell sak, som hovedregel være inhabil til å ta del i saksbehandlingen. På grunn av den nære forbindelsen det er mellom ektefellers økonomi, skal det lite til for å konstatere inhabilitet også når det ikke er tjenestemannen selv, men dennes ektefelle som er eier, se for øvrig Frihagen: Inhabilitet etter forvaltningsloven (1985) side 180.

Eierskapet må ha et visst omfang for at det skal medføre inhabilitet. I herværende sak er eierandelen på 7 til 9 %. Sammenholdt med det som ellers er opplyst om selskapet og Fossåa kraftverk, antar at vi at eierskapet i dette tilfellet er mer omfattende enn at det kan ses som bagatellmessig og uten evne til å svekke tilliten. Etter vår vurdering bør det legges til grunn at statssekretæren som utgangspunkt og hovedregel vil være inhabil til å delta ved behandlingen av saker der det selskapet som hennes ektefelle har eierandeler i, er part.

Som det fremgår av gjengivelsen fra uttalelsen 12. november 2009, kan eierandeler i et selskap etter omstendighetene medføre inhabilitet også når selskapet ikke er part, men har sterke reelle interesser i saken. Også her er vurderingstemaet om det foreligger «særegne forhold» som er «egnet til å svekke tilliten til» statssekretærens upartiskhet. Generelt skal det mer til å konstatere inhabilitet i saker hvor selskapet ikke er part enn når det er det, se også Frihagen: Inhabilitet etter forvaltningsloven (1985) side 197.»

I JDLOV-2017-3452 har Lovavdelingen besvart spørsmål fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet om anvendelsen av habilitetsreglene i forvaltningsloven når en departementsansatt eller dennes nærstående eier eller handler aksjer i et selskap, samtidig som den ansatte i sin stilling forvalter statens eierskap i selskapet. Uttalelsen er ikke knyttet til en konkret sak, og i motsetning til sakene nevnt foran, gjelder vurderingen departementsansatte generelt. Om situasjonen der en departementsansatt selv eier eller handler aksjer i et selskap, uttalte Lovavdelingen i punkt 3.3:

«Med en så stor variasjon i hva eierstyring og mer generelt eierskapsforvaltningen kan gå ut på, ligger det i sakens natur at det i høy grad kan variere hvilken betydning ulike avgjørelser kan ha for tjenestemenn som eier aksjer i et selskap som styringen er rettet mot. Å si noe klart om når en tjenestemann vil være inhabil til å delta i ulike former for eierbeslutninger er derfor vanskelig, ut over at omfanget av den økonomiske interessen som tjenestemannen har i avgjørelsen, som nevnt må stå helt sentralt. Det beror dels på verdien av tjenestemannens aksjepost, dels på hvor betydningsfull avgjørelsen vil kunne være for selskapet og dermed aksjepostens verdi. Ved vurderingen må det også spille inn hvor nærliggende det er at behandlingen av saken i departementet vil utløse virkninger av noen betydning for vedkommende tjenestemann. Det kan videre ha betydning hvilken innflytelse tjenestemannen kan få på utfallet i saken, jf. Frihagen, Inhabilitet etter forvaltningsloven (1985) s. 176. Det vil for eksempel klart nok være forskjell på en situasjon der vedkommende tjenestemann har en sentral rolle når departementets standpunkt skal inntas, og en situasjon der tjenestemannen som ledd i sine

arbeidsoppgaver ellers bidrar med generell bakgrunnsinformasjon i saken. Det må som nevnt også legges vekt på hvordan forholdet vil fremstå utad.

Ved praktisering av reglene om dommeres habilitet etter domstolloven § 108 har Høyesterett lagt avgjørende vekt på verdien av aksjene dommerne eide. I «bankdemokratiseringssaken», som ble avgjort av Høyesterett i plenum i 1979 (Rt-1979-572), sto spørsmålet om verdsettelse av aksjer i forretningsbankene i forbindelse med en innløsningsordning helt sentralt. Avgjørelsen hadde stor betydning for de berørte aksjonærene. Her førte eierskap til 1289 bankaksjer, hver pålydende kr 100,- til at en høyesterettsdommer ble kjent inhabil. En annen dommer, som eide 84 bankaksjer og for øvrig ikke hadde noen tilknytning til bankene, ble ikke kjent inhabil, ut fra den betraktning at en «ikke [kan] gå så langt at enhver økonomisk interesse gjør en dommer inhabil». Vi viser til upublisert kjennelse 25. april 1979 (L.nr. 57/1979), som det også er vist til i Rt-2007-705 avsnitt 26 (plenum). Avgjørelsen i bankdemokratiseringssaken har begrenset overføringsverdi, dels fordi avgjørelsen knytter seg til domstolloven § 108, som har vært praktisert strengere enn den tilsvarende bestemmelsen i forvaltningsloven § 6 annet ledd, dels fordi saken dreide seg om en ordning som var rettet direkte mot aksjonærene og verdsettelsen av deres aksjer. Saken gir imidlertid grunnlag for den slutningen at det klart nok ikke kan være slik at ethvert eierskap til aksjer i et selskap fører til inhabilitet for en tjenestemann ved departementets behandling av saker om eierskapsforvaltning som særskilt angår dette selskapet.

Anvendt på eierskapsforvaltning i departementene må lovens vilkår om at det må foreligge «særegne forhold» som er «egnet til å svekke tilliten til» tjenstemannens «upartiskhet» etter vårt syn innebære at innehav av en beskjedne aksjepost i et stort selskap hvor det finnes en lang rekke eiere med tilsvarende beskjedne aksjeposter, som utgangspunkt ikke fører til inhabilitet, når denne aksjeposten ikke vil utgjøre en viktig del av en tjenstemanns samlede økonomi. På den annen side: Dersom aksjeposten utgjør en vesentlig del av en tjenstemanns samlede økonomi, vil det ligge nærmere å bygge på at tjenstemannen er inhabil. Fravær av innsyn i den enkelte tjenstemanns privatøkonomi samt formålet med habilitetsreglene kan tale for at en bør være forsiktig med å bygge på en rent individuell vurdering og i stedet legge vekt på gjennomsnittsbetraktninger.

En kommer til syvende og sist ikke bort fra at det må skje en konkret vurdering, hvor også andre momenter som er nevnt foran, må trekkes inn. Dersom det foreligger annen tilknytning mellom tjenstemannen og selskapet, må denne tilknytningen selvsagt trekkes inn ved den konkrete vurderingen etter forvaltningsloven § 6 annet ledd.

Dersom det i departementet, som ledd i eierskapsforvaltningen, er aktuelt å rette kritikk mot deler av selskapets virksomhet, er det grunn til å praktisere habilitetsreglene strengere enn ellers, jf. også vår uttalelse i brevet til Nærings- og handelsdepartementet 30. april 2012 (snr. 2012/2950). I et slikt tilfelle er det særlig behov for at de ansatte i departementet opptrer uavhengig av selskapet, og at allmennheten kan ha tillit til at det skjer. I disse tilfellene vil tjenstemannen som eier i tillegg kunne ha en klar interesse i at selskapet ikke utsettes for kritikk.»

Tilfellene der det er nærstående som har eierinteresser i et selskap der den departementsansatte er involvert i eierskapsforvaltningen, er omtalt i punkt 3.4 i uttalelsen:

«Som påpekt i Frihagen, Inhabilitet etter forvaltningsloven (1985) s. 224 taler «den nære tilknytning mellom ektefeller og det inntrykk av felles interesser utenverden i hvert fall lett vil få, ... for at en går nokså langt i å identifisere en med ektefellen i disse tilfellene». Som et utgangspunkt må det derfor antas at en tjenestemann lett vil måtte anses inhabil dersom ektefellen har en slik eierinteresse i et selskap som staten forvalter eierskapet til, at ektefellen selv ville vært inhabil til å delta ved departementets behandling av saken, jf. også Frihagen, op.cit. s. 223. Identifikasjon mellom ektefeller står sterkest nettopp der det er spørsmål om forretningsmessig gevinst, økonomiske interesser mv. I andre tilfeller står identifikasjonssynspunktet svakere, se Frihagen, op.cit. s. 187-188, jf. s. 180-181. Det er likevel grunn til å fastholde at en tilknytning gjennom ektefellen prinsipielt er mer avledet enn om tjenestemannen selv eide aksjene mv. Tilsvarende synspunkter må etter vårt syn normalt legges til grunn i forholdet mellom samboere (Frihagen, Inhabilitet (1985) synes på s. 181 å ha et annet syn når det gjelder samboere; se sitatet like nedenfor).

Hvis det er andre i tjenestemannens nære slekt eller familie som eier aksjene, må det ofte foretas en bredere vurdering. Vi nøyer oss her med å vise til de retningslinjene som trekkes opp i Frihagen, Inhabilitet etter forvaltningsloven, (1985) s. 181:

«Der det ikke er tjenestemannens ektefelle som har tilknytning til selskapet, mens hans eller hennes foreldre, besteforeldre, søsken, barn, forlovede, samboer, tidligere ektefelle osv., må det foretas en noe bredere vurdering. Utgangspunktet må særlig tas i hvor store økonomiske og personlige interesser vedkommende selv har i saken og i hvor nær vedkommende generelt og i denne konkrete sammenheng har tilknytning til tjenestemannen. Dessuten må bl.a. sakens art og tvilsomhet, tjenestemannens oppgave i saken og andre, motstående interesser trekkes inn ...»

Når det gjelder tilfeller der tjenestemannens nærstående forvalter, megler eller handler aksjer på vegne av sin arbeidsgiver, finner vi det vanskelig å trekke opp nærmere retningslinjer, ut over å minne om at de avgjørelsene tjenestemannen deltar i, for å kunne føre til inhabilitet, må innebære «særegne forhold» som er «egnet til å svekke tilliten til» tjenestemannens «upartiskhet». Et sentralt moment ved denne vurderingen vil være om den avgjørelsen som tjenestemannen har befatning med, «kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe» for den nærstående. Hvor «nærstående» vedkommende er, spiller også inn. Hvordan forholdene for øvrig ligger an, kan i høy grad variere, avhengig av bl.a. om den nærstående mer sporadisk eller ofte har befatning med aksjen og hvordan den nærståendes lønn mv. er koblet til utviklingen i aksjens verdi. En må ved habilitetsvurderingen også ha for øyet at det ikke er gitt at tjenestemannen kjenner til hvilke aksjer den nærstående har befatning med i sitt arbeid.»

Som det fremgår av de nevnte uttalelsene, må eierskapet i utgangspunktet ha et visst omfang for å føre til inhabilitet. Som eksempel på saker der det er konkludert med at eierandelene har vært for beskjedne til å kunne medføre inhabilitet, kan nevnes JDLOV-

2002-10790 og JDLOV-2020-730. I begge sakene ble det også lagt vekt på at de aktuelle selskapene hadde begrensede interesser i avgjørelsen.

I JDLOV-2002-10790 var situasjonen at statsrådene Høybråten og Steensnæs eide ca. 80 aksjer hver i mediehuset Vårt Land. Partiet Venstre eide ca. 200 aksjer. Aksjene var verdt ca. 50 kroner per stykk. Spørsmålet var om de var inhabile i en konsesjonssak, der Kanal 4 AS var en av søkerne. Vårt Land eide 11,27 % av Kanal 4 AS. Lovavdelingen kom til at:

«Statsrådenes og Venstres prosentvise eierandel i mediehuset må anses som ubetydelig, og den økonomiske verdien er liten. Mediehuset Vårt Land er dessuten ikke selv part i saken men har kun en eierandel i et selskap som er part. Statsrådenes økonomiske interesse i saken må ut fra dette betegnes som indirekte og marginal. Lovavdelingen finner det klart at den økonomiske interessen i saken ikke er tilstrekkelig til å danne grunnlag for inhabilitet.»

I JDLOV-2020-730 var samferdselsminister Hareides tilknytning til Schibsted ASA pga. permisjon fra stilling som prosjektleder og organisasjonsdirektør i konsernet det sentrale i habilitetsvurderingen. Betydningen av at Hareide også hadde en aksjepost i selskapet ble imidlertid også drøftet:

«Hareide har ifølge brevet fra SD også en aksjepost i Schibsted ASA til en anslått verdi av mellom 3000 og 6000 kroner. Om betydningen av at statsråder har eierinteresser i selskaper som har reelle interesser i en avgjørelse som skal behandles i departementet, viser vi til uttalelsen i brev 12. november 2009 (JDLOV-2009-7092). I Hareides tilfelle dreier det seg om en så beskjedne aksjepost at denne etter vårt syn ikke kan tillegges særlig vekt i vurderingen etter § 6 andre ledd. Det dreier seg om en aksjepost i et selskap som, ut fra den informasjonen vi har mottatt, har en nokså begrenset økonomisk interesse i den avgjørelsen som skal fattes i departementet.»

Det følger av forvaltningsloven § 6 tredje ledd at dersom en overordnet tjenestemann er inhabil, kan avgjørelse i saken heller ikke treffes av en direkte underordnet tjenestemann i det samme forvaltningsorganet. For saker som hører inn under et departement, innebærer dette at ingen i departementet kan treffe avgjørelse i saken dersom statsråden er inhabil. Ansatte i departementet vil likevel kunne forberede saken, men det må oppnevnes en settestatsråd for å treffe avgjørelse.

Reglene for avgjørelse av habilitetsspørsmål følger av forvaltningsloven § 8. Etter § 8 første ledd er hovedregelen at en tjenestemann selv avgjør om han er inhabil. I kollegiale organ treffes avgjørelsen av organet, uten at vedkommende medlem deltar, jf. § 8 andre ledd. Videre følger det av tredje ledd at et medlem av et kollegialt organ i god tid skal si fra om forhold som kan gjøre ham inhabil.

3. Hvilken plikt har en statsråd til å skaffe seg opplysninger om sin ektefelle/samboers finansielle investeringer som kan være relevante for vurderingen av egen habilitet?

Spørsmålet om i hvilken grad en statsråd eller annen offentlig tjenestemann har plikt til å skaffe seg opplysninger om sin ektefelle eller samboers eierinteresser mv. er ikke uttrykkelig omtalt i tidligere uttalelser fra Lovavdelingen.

Som nevnt over følger det av forvaltningsloven § 8 at det er statsråden selv som vurderer og avgjør sin habilitet. For saker som behandles i kollegiale organ, slik som regjeringskonferanse og Kongen i statsråd, skal habilitetsspørsmålet avgjøres av organet uten at vedkommende medlem deltar, og medlemmer av kollegiale organ skal i god tid melde fra om forholdet som kan gjøre ham inhabil.

Når det gjelder spørsmålet om hvilken informasjon en statsråd har plikt til å skaffe seg for vurdering av egen habilitet, tar vi utgangspunkt i de konkrete forholdene i saken her. Som det fremgår av redegjørelsen i punkt 2, fører den nære forbindelsen det er mellom ektefellers økonomi til at en ektefelles eierinteresse i et selskap som er part eller har direkte interesser i en sak, langt på vei må behandles på samme måte som om det var statsråden selv som var eier. Som presisert i JDLOV-2016-3452 må det samtidig holdes fast ved at en ektefelles aksjeposter prinsipielt sett er noe annet enn tjenestemannens egne, og hvor langt identifikasjonssynspunktet rekker vil blant annet kunne bero på hva slags stilling tjenestemannen har, i tillegg til omstendighetene i den konkrete saken. Vi går ikke nærmere inn på dette her. For en statsråd som både i eget departement og i egenskap av regjeringsmedlem løpende er involvert i saker som berører en rekke ulike selskaper på mange samfunnsområder, og som har avgjørende innflytelse på beslutningsprosessen, er det etter vårt syn grunn til å fastholde et utgangspunkt om at ektefellens eierinteresser lett vil kunne ha betydning i vurderingen av statsrådens habilitet, jf. også uttalelsene i JDLOV-2009-7092 og JDLOV-2012-3772.

Etter vårt syn innebærer dette at en statsråd i en situasjon som dette, og som er kjent med at ektefellen eier enkeltaksjer, som et utgangspunkt vil ha en plikt til å skaffe seg den faktiske kunnskapen om ektefellens eierinteresser som er nødvendig enten for å ta stilling til egen habilitet i saker vedkommende skal delta i behandlingen av, eller for å sette regjeringen i stand til å vurdere spørsmålet når saken skal behandles i regjeringskonferanse eller statsråd. Vi går her ikke nærmere inn på hvor langt en slik plikt til å skaffe seg kunnskap om en ektefelles eierinteresser rekker i andre typetilfeller.

Som det også fremgår av uttalelsene sitert i punkt 2, står ektefeller i en særstilling når det gjelder hvor langt det er naturlig å gå i å likestille nærstående eierinteresser med tjenestemannens egne interesser i en habilitetsvurdering. Tilsvarende vil etter vårt syn gjelde når det dreier seg om tjenestemannens plikt til å skaffe seg opplysninger om de faktiske forholdene. På bakgrunn av henvendelsen fra Utenriksdepartementet finner vi

det derfor heller ikke nødvendig å gå nærmere inn på i hvilken grad og under hvilke omstendigheter man vil ha plikt til aktivt å sørge for å skaffe seg informasjon om andre nærstående eierinteresser.

4. Er det grunn til å tro at utenriksministeren har vært inhabil i én eller flere saker som departementet, regjeringen og/eller Kongen i statsråd har behandlet som følge av ektemannens aksjeinnehav?

Utenriksdepartementet har bedt Lovavdelingen vurdere om det er grunn til å tro at utenriksministeren, som følge av ektemannens aksjeinnehav, har vært inhabil i én eller flere saker som har vært behandlet enten i departementet eller i regjeringen. Utenriksdepartementet presiserer at de ikke ber om en konkret vurdering av enkeltsaker, men en generell vurdering. Det bes særlig om en redegjørelse for hvilken betydning faktisk kunnskap om aksjeinvesteringen kan ha for selve habilitetsvurderingen.

Habilitet må alltid vurderes konkret og i tilknytning til den enkelte sak som er til behandling i forvaltningsorganet. Når det gjelder den generelle vurderingen, viser vi til de rettslige utgangspunktene som det er redegjort for i punkt 2 foran. I tråd med praksis vil utgangspunktet være at hvis statsråden selv har eierandeler i et selskap som er part eller har sterke reelle interesser i en individuell sak som behandles i departementet eller i regjeringen, vil det som hovedregel foreligge inhabilitet med mindre det dreier seg om en meget beskjeden aksjepost, jf. JDLOV-2009-7092. Det samme må langt på vei gjelde dersom det er statsrådets ektefelle som har slike eierandeler, selv om ektefellens eierandeler prinsipielt sett er noe litt annet enn statsrådets egne, jf. JDLOV-2012-3772 og JDLOV-2016-3452. I den samlede vurderingen vil det også måtte legges vekt på hva slags avgjørelse det er aktuelt å treffe, hva slags og hvor sterk interesse det berørte selskapet har i saken, og i forlengelsen av dette hvor sterk interesse ektefellen har i avgjørelsen. Som det fremgår av uttalelsene sitert i punkt 2, må eierskapet ha et visst omfang for å kunne føre til inhabilitet. Her vil det etter omstendighetene både måtte legges vekt på den absolutte verdien av aksjeposten, og den prosentvise eierandelen i selskapet.

Kravet til at det foreligger «særegne forhold» innebærer at det bare unntaksvis vil være aktuelt med inhabilitet i saker av generell karakter (eksempelvis lov- og forskriftssaker). Unntak kan tenkes i tilfeller der en avgjørelse etter sin art er generell, men reelt sett får konsekvenser bare for en liten krets rettssubjekter, eller der avgjørelsen får betydelig større konsekvenser for det aktuelle selskapet enn for andre som blir berørt av vedtaket.

Utenriksdepartementet har opplyst at i perioden etter at Huitfeldt tiltrådte som utenriksminister, har ektefellen gjennomført ca. 100 transaksjoner i enkeltaksjeposter i selskaper notert på Oslo Børs. Den typiske transaksjonen er etter det vi har fått opplyst

på mellom 40.000 og 60.000 kroner, mens enkelte transaksjoner er på mellom 100.000 og 200.000 kroner. Forutsatt at avgjørelsen har tilstrekkelig tilknytning til selskapet, er aksjekjøpene i en størrelsesorden som vil kunne føre til inhabilitet. Som understreket foran vil spørsmålet om det foreligger inhabilitet i den enkelte sak, bero på en konkret vurdering av de samlede omstendighetene i saken.

I en helhetsvurdering av om forholdene er egnet til å svekke tilliten til statsrådets upartiskhet i en konkret sak, nevner Utenriksdepartementet flere relevante forhold. Etter vårt syn vil det ha betydning at den enkelte transaksjon inngår i et større mønster der det regelmessig handles i selskaper notert på Oslo Børs, at mange av selskapene vil være part i eller på annen måte direkte berørt av saker til behandling i departementet eller i regjeringen, og at statsråden er kjent med at ektefellen handler aksjer, men ikke med de konkrete aksjepostene. Selv om enkelte av aksjepostene kan tenkes å bli ansett å være av mer beskjedent omfang, og de i alle fall til dels er i svært store selskaper slik at betydningen for ektefellen av en kursendring blir beskjeden, vil disse forholdene samlet trekke i retning av at det kan foreligge særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til statsrådets upartiskhet. I denne vurderingen vil det også være av betydning at en slik ordning der ektefellen handler aksjer uten at statsråden er orientert om de enkelte aksjepostene, er krevende i lys av plikten til å vurdere egen habilitet og informere kollegiale organer etter forvaltningsloven § 8. Videre står som nevnt statsråder i en særstilling som sentrale beslutningstakere som jevnlig behandler saker som kan ha stor betydning for enkeltelskaper på en rekke ulike områder. Også dette forholdet vil kunne ha betydning i den konkrete helhetsvurderingen av habilitet i den enkelte sak.

Utenriksdepartementet har i brevet 23. august opplyst at utenriksministeren ikke har vært kjent konkret med hvilke selskaper ektefellen har investert i. Utenriksdepartementet har på denne bakgrunn bedt særlig om en vurdering av hvilken betydning faktisk kunnskap om aksjeinvesteringen kan ha for selve habilitetsvurderingen.

Det er på det rene at manglende kunnskap om de faktiske forholdene som førte til inhabilitet, vil kunne ha betydning i vurderingen av hvilke konsekvenser inhabiliteten vil ha for eventuelle avgjørelser som er truffet. Dette vurderes i punkt 5 nedenfor. Spørsmålet her er om manglende kunnskap om de faktiske forholdene også kan ha betydning for om statsråden i det hele tatt kan anses å være inhabil.

Det sentrale vilkåret i forvaltningsloven § 6 andre ledd er om det foreligger «særegne forhold» som er «egnet til å svekke tilliten» til tjenestemannens upartiskhet. En tjenestemann vil derfor kunne være inhabil også i tilfeller hvor det reelt sett ikke er grunn til å tro at vedkommende lar seg påvirke. Det avgjørende er hvordan forholdet fremstår utad. Selv med manglende kunnskap om de faktiske forholdene vil statsråden like fullt være inhabil dersom det foreligger særegne forhold som objektivt sett er egnet til å svekke publikums tillit til hennes upartiskhet. Det særlige fellesskapet som

foreligger mellom ektefeller, både økonomisk og på andre måter, vil etter vårt syn, i alle fall som det klare utgangspunktet, innebære at det ikke vil ha betydning for selve habilitetsvurderingen om statsråden rent faktisk var kjent med ektefellens eierinteresse. Dersom det skulle oppstilles et slikt generelt vilkår om faktisk kunnskap, ville det også åpne for omgåelse av reglene.

Som over understreker vi at vi her begrenser oss til å vurdere situasjonen der det er ektefellen som har eierinteresser i selskaper som er part eller på annen måte er berørt i en sak til behandling i forvaltningsorganet. Vi finner ikke grunn til å gå nærmere inn på hvordan dette vil kunne stille seg dersom det er andre nærstående som har en slik eierinteresse, og der det i tråd med utgangspunktene redegjort for i punkt 2 foran vil måtte foretas en bredere vurdering av tjenestemannens habilitet.

Vi nevner også at vår vurdering er begrenset til tilfeller der ektefellen har egne, personlige eierinteresser. Utenriksdepartementet opplyser at utenriksministerens ektefelle har investert gjennom et heleid selskap med pensjonssparing som formål, og dette må anses som slike personlige eierinteresser som vi har omtalt til nå. I uttalelsen i JDLOV-2016-3452, sitert i punkt 2, er det i redegjørelsen for relevante momenter for habilitetsvurderingen i tilfeller der tjenestemannens nærstående forvalter, megler eller handler aksjer på vegne av sin arbeidsgiver, vist til at en også må «ha for øyet at det ikke er gitt at tjenestemannen kjenner til hvilke aksjer den nærstående har befatning med i sitt arbeid». Som det fremgår av samme avsnitt i uttalelsen, må det i disse tilfellene foretas en bred og konkret vurdering. Det kan derfor ikke utelukkes at tjenestemannens faktiske kunnskap i noe større grad kan være relevant her enn i tilfellene der ektefellen har personlige eierinteresser.

Videre kan det også på dette punktet være grunn til å legge vekt på hva slags stilling tjenestemannen har, slik at vurderingen i praksis kan falle noe ulikt ut for statsråder enn for andre tjenestemenn. På bakgrunn av spørsmålene som er stilt av Utenriksdepartementet i den konkrete saken, finner vi her ikke grunn til å gå nærmere inn på dette.

5. Hvilken betydning har det for vurderingen av konsekvensene av inhabiliteten at utenriksministeren opplyser at hun ikke kjente til hvilke aksjer ektemannen eide i perioden?

Hvis statsråden er inhabil i en konkret sak, må hun avstå fra å delta i saksforberedelsen og avgjørelsen av saken. Dersom det gjelder en sak som behandles i departementet, vil heller ingen andre i departementet kunne avgjøre saken, jf. forvaltningsloven § 6 tredje ledd.

Har utenriksministeren likevel deltatt i behandlingen av en sak der hun var inhabil, oppstår spørsmålet om hvilke konsekvenser dette kan få for avgjørelser som er truffet.

Forvaltningsloven § 41 regulerer når et enkeltvedtak er gyldig på tross av at det er begått feil i saksbehandlingen:

«Er reglene om behandlingsmåten i denne lov eller forskrifter gitt i medhold av loven ikke overholdt ved behandlingen av en sak som gjelder enkeltvedtak, er vedtaket likevel gyldig når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold.»

Selv om bestemmelsen direkte bare gjelder enkeltvedtak, vil det samme prinsippet gjelde ved avgjørelser som ikke er enkeltvedtak. Dersom statsråden faktisk ikke var kjent med at ektemannen hadde eierinteresser i et bestemt selskap, vil inhabiliteten ikke kunne ha virket inn på vedtakets innhold. Avgjørelser hun har truffet i saken, eller vært med å tilrettelegge grunnlaget for, vil derfor være gyldige på tross av hennes inhabilitet. Det samme vil gjelde i de tilfellene der det er truffet vedtak i departementet uten at utenriksministeren har vært involvert. Dersom ingen av de som deltok i forberedelsen eller avgjørelsen av saken var kjent med de faktiske forhold som gjorde statsråden inhabil, kan inhabiliteten ikke ha virket inn på innholdet av avgjørelsen, og avgjørelsen er derfor likevel gyldig.

Med hilsen

Ketil Bøe Moen
ekspedisjonssjef

Tonje Rønneberg Ruud
lovrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur

Adressliste
Utenriksdepartementet