

Lovavdelingen

Fiskeri- og kystdepartementet
Postboks 8118 - Dep
0032 OSLO

Deres ref.

Vår ref.
200907092 EO KG/mk

Dato
12.11.2009

Vurdering av fiskeri- og kystminister Lisbeth Berg-Hansens habilitet

1. Innledning

Vi viser til brev 28. oktober 2009 med anmodning om vurdering av visse spørsmål om habilitet for fiskeri- og kystminister Lisbeth Berg-Hansen, samt brev 4. november 2009 med spørsmål om statsrådets habilitet ved behandling av en sak om Kjell Inge Røkkes status i fiskermanntallet. Spørsmålene i det første brevet kommenteres i punkt 2 og 3 nedenfor, mens det andre behandles i punkt 4.

Når det gjelder spørsmålene i brevet 28. oktober 2009, understreker vi at en statsråds (og andre tjenestemenns) habilitet alltid må vurderes konkret ut fra omstendighetene i saken og vedkommendes tilknytning til den. Våre kommentarer nedenfor kan ikke erstatte den vurderingen som må gjøres i tilknytning til den enkelte sak. Siden henvendelsen ikke gjelder konkrete saker, er mange av våre konklusjoner forholdsvis generelle.

Nedenstående er basert på de faktiske opplysningene som fremgår av Fiskeri- og kystdepartementets brev 28. oktober og 4. november 2009.

2. Rettslige utgangspunkter

2.1 Generelt

Reglene om når en offentlig tjenestemann er inhabil, er i hovedsak gitt i forvaltningsloven § 6, som lyder:

§ 6 (*habilitetskrav*).

En offentlig tjenestemann er ugild til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak

- a) når han selv er part i saken;
- b) når han er i slekt eller svogerskap med en part i opp- eller nedstigende linje eller i sidelinje så nær som søsken;
- c) når han er eller har vært gift med eller er forlovet med eller er fosterfar, fostermor eller fosterbarn til en part;
- d) når han er verge eller fullmektig for en part i saken eller har vært verge eller fullmektig for en part etter at saken begynte;
- e) når han leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for, et selskap som er part i saken og ikke helt ut eies av stat eller kommune, et samvirkeforetak, eller en forening, sparebank eller stiftelse som er part i saken.

Likeså er han ugild når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet; 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. Det skal også legges vekt på om ugildhetsinnsigelse er reist av en part.

Er den overordnede tjenestemann ugild, kan avgjørelse i saken heller ikke treffes av en direkte underordnet tjenestemann i samme forvaltningsorgan.

Ugildhetsreglene får ikke anvendelse dersom det er åpenbart at tjenestemannens tilknytning til saken eller partene ikke vil kunne påvirke hans standpunkt og verken offentlige eller private interesser tilsier at han viker sete.

Rekkevidden av annet og fjerde ledd kan fastlegges nærmere ved forskrifter som gis av Kongen.”

Forvaltningslovens regler om inhabilitet gjelder for offentlige tjenestemenn og andre som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, jf. § 10 første punktum. I egenskap av øverste leder for et departement er statsråden å anse som offentlig tjenestemann, og således omfattet av forvaltningslovens regler om habilitet.

Forvaltningslovens regler om inhabilitet gjelder ikke for statsråder ”i egenskap av regjeringsmedlem”, jf. § 10 annet punktum. Det gjelder imidlertid visse ulovfestede inhabilitetsregler når statsråden opptrer som regjeringsmedlem (det vil si i regjeringskonferanse, forberedende statsråd, statsråd og i Stortinget). Disse ulovfestede reglene vil i mange tilfeller føre til samme konklusjon som forvaltningsloven § 6. Vi antar at de spørsmål som er reist i brevet 28. oktober 2009 hit først og fremst vil kunne oppstå når statsråden opptrer som leder for departementet. Vi går derfor ikke nærmere inn på spørsmålet om statsråden vil være inhabil når hun opptrer som regjeringsmedlem. Generelt kan man si at habilitetsvurderingen ikke er strengere med hensyn til statsråder i egenskap av regjeringsmedlemmer enn med hensyn til statsråder i egenskap av ledere av sitt departement.

I forvaltningsloven § 6 første ledd er det angitt en del forhold som ubetinget fører til inhabilitet. Blant annet er tjenestemannen inhabil til å behandle en sak der hun selv er part eller hun er i nært slektskap med en part i saken. Videre er tjenestemannen inhabil dersom hun har en ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for, et selskap som ikke er fullt ut eid av det offentlige, et samvirke eller en forening,

sparebank eller stiftelse som er part i saken, jf. § 6 første ledd bokstav e. Siden statsråden etter det opplyste har sagt ifra seg alle sine styreverv mv., vil spørsmål om inhabilitet etter § 6 bokstav e bare være en aktuell problemstilling frem til disse vervene er formelt avviklet. Vi går derfor ikke nærmere inn på rekkevidden av denne bestemmelsen.

Etter forvaltningsloven § 6 annet ledd er en tjenestemann inhabil til å tilrettelegge grunnlaget for og til å treffe avgjørelse i en sak når andre "særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet". Bestemmelsen åpner for en bred, skjønnsmessig vurdering av om tjenestemannen har en slik tilknytning til saken at den kan svekke tilliten til at vedkommende vil behandle saken på en nøytral måte. Det må gjøres en konkret vurdering ut fra omstendighetene i den enkelte sak. Vurderingen må skje i lys av de sentrale hensyn bak habilitetsreglene, som er å sikre korrekte avgjørelser og bidra til å opprettholde tilliten og troverdigheten til forvaltningen, se eksempelvis avgjørelsen i Rt. 1996 s. 64.

Forvaltningsloven § 6 annet ledd viser til "særegne forhold", og det fremgår at det ved vurderingen av habilitet 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". Uttrykket "særlig" innebærer at det normalt ikke vil foreligge inhabilitet dersom avgjørelsen vil innebære tilsvarende fordel, tap eller ulempe for en større eller ubestemt personkrets, jf. Ot.prp. nr. 3 (1976-77) s. 62. I dette ligger at det bare unntaksvis vil foreligge inhabilitet i saker av *generell* karakter (eksempelvis lov- og forskriftssaker), selv om avgjørelsen kan få konsekvenser for tjenestemannen selv eller et annet rettssubjekt som vedkommende har nær tilknytning til. 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 tjenestemannen eller hennes nærstående enn for andre som blir berørt av vedtaket. Vi viser for øvrig til Lovavdelingens uttalelse 9. desember 1997 (jnr. 1997/11160) om fiskeriminister Peter Angelsens habilitet.

Etter Grunnloven § 12 velger Kongen selv sitt råd. Generelt må det ses som et gode at det kan utnevnes statsråder som har innsikt i de forholdene hans eller hennes departement arbeider med. Lovavdelingens uttalelse 26. mai 2000 (jnr. 2000/6570) om kulturminister Horns habilitet er det uttalt:

"Avveiningen etter § 6 annet ledd må videre skje på bakgrunn av bestemmelsen i Grunnloven § 12 første ledd om at 'Kongen vælger selv et Raad af stemmeberettigede norske Borgere'. Det er av betydning for statsstyret at et regjeringsmedlem om ønskelig kan velges fordi vedkommende har betydelig erfaring fra og innsikt i det sakområde som vedkommende blir satt til å bestyre, uten at hun av den grunn skal behøve å fratre i et betydelig antall saker på departementets saksområde. Synspunktet har særlig vekt i forhold til en statsråds stilling som regjeringsmedlem, men er ikke uten interesse for statsrådets rolle som departementssjef."

I lovens uttrykk "egnet til å svekke tilliten" ligger at det ved vurderingen av habilitet må legges vekt på hvordan forholdet fremstår utad. Dette innebærer blant annet at tjenestemannen kan måtte anses inhabil selv om det særegne forholdet reelt sett ikke vil påvirke hennes behandling av saken. Det kan ha betydning for habilitetsvurderingen om saken innebærer utøvelse av skjønn eller ikke. Forutsetningen for å legge vekt på at utfallet av saken reelt sett ligger utenfor statsrådets kontroll, vil imidlertid i praksis være at dette er synbart også utenfra.

2.2 Særlig om betydningen av eierinteresser eller sentrale posisjoner

Som nevnt har forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e en regel om inhabilitet i tilfeller der tjenestemannen har en sentral posisjon i et selskap mv. som er part i saken. Tilknytning til et selskap eller andre juridiske personer kan imidlertid medføre inhabilitet også ut over de tilfellene som rammes av denne bestemmelsen. I Frihagen, Inhabilitet etter forvaltningsloven (1985) s. 172 heter det om dette:

"Både der ens tilknytning til selskapet er på en annen måte enn som leder, styreverv m.v. og der selskapet ikke direkte er part i saken selv om det har interesser i saksutfallet, vil eventuell inhabilitet avhenge av de mer skjønnsmessige kriteriene i lovens § 6, 2. ledd [...]. En må her se på *selskapets interesse i saken* og vedkommende *tilknytning til selskapet* i sammenheng."

De sentrale vurderingskriteriene vil altså være hvor nær tilknytning tjenestemannen har til selskapet og hvilken interesse selskapet har i den saken departementet skal behandle.

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 beskjedne 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 skjønsmessig vurdering av tilknytningsforholdets art sett i forhold til de interesser som foreligger i saken.

Som nevnt følger det allerede av forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e at en tjenestemann vil være inhabil dersom vedkommende har en sentral posisjon i et selskap mv. som er part i saken. Men også *nærstående sentrale posisjoner* kan medføre inhabilitet. Vi viser til Lovavdelingens uttalelse 30. oktober 2001 (snr. 200109733), der utgangspunktet var at fiskeriminister Svein Ludvigsens bror var nestleder i styret for Norges Sildesalgslag. Lovavdelingen antok der at statsråden lett vil måtte anses inhabil til å treffe avgjørelse i saker der Sildesalgslaget var part. Resultatet blir antakelig det samme i tilfeller der den aktøren som statsrådens nærstående har en sentral stilling i, har sterke interesser i sakens utfall uten å ha formell partsstilling. Men dersom aktøren opptrer som en *interesseorganisasjon* som fremmer initiativ for endringer i egne eller andre aktørers rammebetingelser, kan konklusjonen bli en annen. I nevnte uttalelse vedrørende fiskeriminister Ludvigsen, uttalte Lovavdelingen:

”Det synes å være et lite avklart rettslig spørsmål om en statsråd kan være inhabil til å forholde seg aktivt til innspill, initiativ og forslag fra interesseorganisasjoner han selv tilhører eller som han gjennom familie, vennskap etc. får et spesielt forhold til. Den praksis som har vært på området – den grad den er kartlagt – synes å ha vært liberal. Frihagen, [Inhabilitet etter forvaltningsloven] s. 129, skriver:

’En folkevalgt vil normalt også uten å bli inhabil kunne delta i saker om og vareta særlige yrkes- eller næringsinteresser han har tilknytning til. En ansatt tjenestemann vil normalt heller ikke være avskåret fra dette, selv om det noe lettere kan tenkes at hans særlige organisasjonstilknytning fører til inhabilitet etter § 6, 2. ledd. Også en statsråd vil kunne vareta generelle gruppeinteresser ut fra tilsvarende synspunkter selv om han har sterk tilknytning til den berørte organisasjonen. F.eks. kan Landbruksministeren behandle saker hvor landbruksorganisasjonene har sterke særinteresser og Fiskeriministeren behandle saker hvor fiskeriinteressene er sterkt engasjert. Det er vel neppe helt i samsvar med tradisjonen at statsråden fungerer som formann i sin organisasjon så lenge han er statsråd. I alle fall må det antas at det ikke fører til inhabilitet etter § 6, 1. ledd (e) at organisasjonen har en sterk tilknytning til en sak så lenge den bare opptrer som generell interesserepresentant. Er det en sak med et direkte partsforhold – f.eks. en jordbruks- eller fiskeriavtale, vil nok statsråden være inhabil om han fortsatt er formann, men ikke ellers.’ [...]

Av nyere praksis kan nevnes at statssekretær Johannes Nakken, i statsråd Peter Angelsens tid som fiskeriminister 1997-99, hadde permisjon fra sentral stilling i Norges Sildesalgslag. Da praktiserte man at statssekretæren avsto fra å delta i behandlingen av saker som direkte gjaldt Sildesalgslagets rettigheter og plikter, mens han ikke erklærte seg inhabil i sin alminnelighet for alle saker som gjaldt sild, makrell og andre fiskeslag omfattet av salgslagets omsetningsenerett. [...]

Lovavdelingen [antar ut fra dette] at statsråden ikke er inhabil til å behandle saker som er av generell interesse for Sildesalgslaget. Han har større avstand til laget ved at forbindelsen går via hans bror, enn en statsråd som f.eks. bare har permisjon fra sitt formannsverv.

Lovavdelingen antar således at statsråden ikke vil være inhabil til å treffe eller forberede avgjørelser der Sildesalgslagets rammevilkår blir endret som en konsekvens av statlige initiativ og omlegging av fiskeripolitikken. Habilitetsspørsmålet kan reise større tvil der det er Sildesalgslaget som har tatt initiativ til et forslag som har særlig betydning for laget, selv om det er tale om et mer generelt fiskeripolitisk tiltak.”

I en uttalelse 3. november 2005 (snr. 200507435) var spørsmålet om statsministeren var inhabil i den såkalte ”lotterisaken” (om etablering av en enerett for Norsk Tipping for drift av gevinstautomater) som følge av at hans far var generalsekretær i Norges Røde Kors. Saken kunne få store økonomiske konsekvenser for frivillige organisasjoner, herunder Røde Kors. Lovavdelingen uttalte blant annet:

”Sakens generelle karakter er etter vår mening et meget tungtveiende argument for at det ikke foreligger inhabilitet. [...]

[E]tter loven [må det] legges vekt på om det særlige tilknytningsforholdet utad er ’egnet til å svekke tilliten’ til statsministerens upartiskhet. Et slikt perspektiv kan sies å trekke i retning av inhabilitet. Lovavdelingen er – under en viss tvil – likevel kommet til at dette neppe gir tilstrekkelig grunnlag for å konstatere inhabilitet etter forvaltningsloven § 6 annet ledd jf. § 10 for statsministeren som regjeringsmedlem. En er uansett i grenseland for anvendelse av inhabilitetsreglene på grunn av den store betydningen spørsmålene har for de involverte organisasjonene, på grunn av den sentrale stilling som Norges Røde Kors har i saken, og på grunn av Thorvald Stoltenbergs presidentskap i Røde Kors.”

2.3 Særlig om betydningen av tidligere verv

Når en tjenestemann går ut av en sentral posisjon for et selskap eller en organisasjon, opphører den tilknytningen som posisjonen etablerte. Dette utelukker imidlertid ikke at tjenestemannens tidligere posisjon kan måtte ses som et ”særegent forhold” som kan svekke tilliten til at hun vil behandle saker som vedrører selskapet/organisasjonen på en upartisk måte. I Frihagen, op.cit. s. 207-8 heter det om dette:

”Inhabilitet inntreffer først og fremst der vedkommende har en direkte og aktuell interesse i sakens utfall. Så vel tidligere som mulig fremtidige interesser i utfallet kan imidlertid være av betydning etter den vide formuleringen av § 6, 2. ledd. [...] Regelen må være at en ikke er inhabil etter at den tilknytning en har hatt til saken og interesse i sakens utfall, er falt bort. [...] En tidligere tilknytning til saken eller sakstilfellet kan [likevel] etter forholdene fortsatt influere på ens uavhengighet. Tilknytning til saken eller noen som er berørt av saken, kan f.eks. føre til at en fortsatt åpenbart identifiserer seg med saken eller partene. Det kan i hvert fall lett virke slik utad.”

Utgangspunktet må være at det normalt ikke medfører inhabilitet at statsråden tidligere hadde en posisjon hos en aktør som har interesser i en sak som departementet har til

behandling. Vi ser imidlertid særlig to forhold som kan tenkes å lede til inhabilitet. Det ene er at *tjenestemannen hadde befatning med saken i sin sentrale posisjon for selskapet eller organisasjonen*. Hvor fremtredende posisjon tjenestemannen hadde og hvor sterkt involvert hun var i saken, vil i denne sammenhengen kunne ha betydning. Særlig hvis hun utad ga uttrykk for et bestemt syn på saken på vegne av selskapet eller organisasjonen, kan den tidligere tilknytningen være egnet til å svekke tilliten til hennes upartiskhet nå. I lys av det som nå er sagt om tidligere befatning med saken, antar vi at det kan være hensiktsmessig med et utgangspunkt om at statsråden anses inhabil i alle individuelle saker som ble styrebehandlet hos en aktør mens hun satt i styret for aktøren. Vi viser til Lovavdelingens uttalelse 26. mai 2000 (snr. 200006570) om kulturminister Horns habilitet til å behandle saker vedrørende Nationaltheatret, der hun tidligere hadde vært teatersjef. I uttalelsen heter det blant annet:

”Lovavdelingen er enig [...] i at statsråd Horn i egenskap av departementssjef er ugild til å behandle saker fra Nationaltheatret som hun selv har forberedt eller som er fremmet for departementet i hennes tid som teatersjef. Det samme gjelder for andre saker som gjelder Nationaltheatret i hennes tid som teatersjef, f.eks. ved utøving av kontrollfunksjoner, herunder rapportering til Riksrevisjonen og Stortinget. Lovavdelingen er – i forlengelsen av dette – tilbøyelig til å anta at statsråd Horn er ugild til å ha ansvaret for gjennomføring av en generalforsamling som vil behandle forhold fra hennes egen periode som teatersjef, men ikke når det gjelder senere generalforsamlinger.”

Sitatet gjelder individuelle saker, dvs. saker som direkte gjaldt Nationaltheatret. Det vil som nevnt kun unntaksvis oppstå inhabilitet i *generelle saker*. I helt særlige tilfeller kan imidlertid statsråden være inhabil også i slike saker, jf. det som er sagt under punkt 2.1 ovenfor. Hvis andre sentrale personer i selskapet eller organisasjonen ga uttrykk for klare oppfatninger om en generell sak mens statsråden var tilknyttet aktøren, saken har stor økonomisk betydning for aktøren og det samtidig er kort tid siden statsråden gikk ut av sin stilling eller sitt verv for aktøren, kan det være nærliggende å anta at statsråden er inhabil ved departementets behandling av saken.

Det andre forholdet som kan tenkes å medføre inhabilitet, er at *tjenestemannens tilknytning til selskapet eller organisasjonen ligger så nært i tid at det er nærliggende å tro at hun fortsatt identifiserer seg med denne aktørens interesser*. Hvor lang tid det tar før inhabilitet på dette grunnlaget ”slukner”, kan avhenge blant annet av hvor sentral posisjon statsråden hadde og hvor sterk interesse aktøren har i saken. Illustrerende her er Lovavdelingens tre uttalelser 4. november 2005, 27. januar 2006 og 5. mai 2006 (snr. 200507710) om betydningen av utenriksminister Støres forhold til Norges Røde Kors for hans habilitet i ”automatsaken”. I den første uttalelsen ble det lagt vekt på ”den meget korte tiden som er gått siden Gahr Støre forlot sin stilling som generalsekretær” i Norges Røde Kors. I uttalelsen 27. januar 2006 ble det fortsatt konkludert med inhabilitet, men uttalt at spørsmålet da var ”vesentlig mer tvilsomt.” I den siste uttalelsen 5. mai 2006 fant Lovavdelingen at utenriksministeren ikke lenger var inhabil til å behandle saken.

3. Konsekvenser av inhabilitet

Den som er inhabil til å behandle en sak, skal verken tilrettelegge grunnlaget for saken eller avgjøre den, jf. forvaltningsloven § 6 første ledd. Begrepet "avgjørelse" er ikke definert i forvaltningsloven, men favner videre enn vedtaksbegrepet definert i § 2 første ledd bokstav a. Det inkluderer å gi pålegg og treffe beslutninger, også når avgjørelsen ikke er direkte bestemmende overfor borgerne. Avgjørelsesbegrepet kan også omfatte det å avgi uttalelser, retningslinjer, utredninger mv. dersom de er ment å være autoritative eller skulle følges opp av eksempelvis andre forvaltningsorganer, jf. nærmere i Woxholth, Forvaltningsloven med kommentarer (4. utg. 2006) s. 135-6 og Frihagen, op.cit. s. 74-88.

Det følger av forvaltningsloven § 6 tredje ledd at dersom en overordnet tjenestemann er inhabil, kan heller ikke en av hennes underordnede i samme organ avgjøre saken. Men det er ikke noe i veien for at underordnede forbereder saken. Avgjørelsen kan treffes av en sideordnet (for statsrådene av en settestatsråd eller den i eget departement settestatsråden delegerer avgjørelsen til) eller overordnede (for statsrådene Kongen i statsråd, der saken fremmes av en settestatsråd og den inhabile statsråden ikke deltar).

Regelen i § 6 tredje ledd om at underordnede ikke kan avgjøre saken, gjelder bare for tjenestemenn *i samme forvaltningsorgan*. Tjenestemenn i underordnede organer blir ikke inhabile som følge av statsrådets inhabilitet. Dersom et underordnet organ er tillagt avgjørelsesmyndighet, kan saken behandles og avgjøres der på vanlig måte.

4. Spørsmål om fiskeri- og kystministerens habilitet i sak om Kjell Inge Røkkes status i fiskermanntallet

4.1 Sakens faktiske side

I brev 4. november 2009 hit har Fiskeri- og kystdepartementet opplyst følgende om bakgrunnen for saken:

"På bakgrunn av en viss offentlig interesse rundt Kjell Inge Røkkes status i fiskermanntallet besluttet Fiskeri- og kystdepartementet å foreta en gjennomgang av Røkkes manntallsstatus for å unngå tvil om denne. Fiskeri- og kystdepartementet sendte derfor 10.06.2009 en bestilling til Fiskeridirektoratet for en nærmere vurdering av Røkkes manntallsstatus, og dokumentasjon knyttet til om han oppfyller vilkårene for å stå oppført i manntallet. Problemstillingen i saken er om Kjell Inge Røkke oppfyller henholdsvis inntektsvilkåret og arbeidstidsvilkåret i forskrift av 18. desember 2008 nr. 1436 § 3 nr. 5. Utfallet av departementets behandling vil formelt kunne være at det blir fattet et enkeltvedtak, men vil også kunne være en uttalelse om forståelsen av regelverket eller lignende."

I brevet opplyses det også at saken kun gjelder Røkke og hans personlige rett til å stå oppført i fiskermanntallet, og ikke har konsekvenser for Aker Seafoods ASA. Det opplyses likevel at statsråden tiltrådte styret i Aker Seafoods ASA i 2005, og at hun satt i styret inntil hun ble utnevnt som statsråd. Videre opplyses det at Røkke gjennom ulike

mellomliggende selskaper har en matematisk eierandel i Aker Seafoods på 39,6 %, men at hans reelle innflytelse kan være større enn den matematiske eierandelen tilsier (på grunn av eierandeler i et annet selskap). For øvrig gis det følgende faktiske opplysninger:

”Berg-Hansen har ikke sittet i styret sammen med Kjell Inge Røkke i denne perioden. Hun har imidlertid truffet ham ved noen få anledninger i Aker-sammenheng, i forbindelse med seminarer for alle styrene i Aker-systemet. For øvrig opplyser statsråden at hun ikke har hatt noen personlig kontakt med Røkke, ut over at de kan ha deltatt på samme seminarer eller lignende i fiskerinæringen. Ved en slik anledning mener hun å ha sittet ved samme bord som Røkke under en middag.

Berg-Hansen opplyser for øvrig at saken om Røkkes status ikke har vært behandlet i eller på annen måte blitt nevnt under noen styremøte i Aker Seafoods ASA som hun har deltatt i, eller blitt orientert om saken i andre sammenhenger i forbindelse med dette styrevervet.

Berg-Hansen eller hennes nærstående har for øvrig ingen forbindelser til Kjell Inge Røkke eller Aker Seafood ASA.”

4.2 Vår vurdering av habilitetsspørsmålet

Vi er bedt om å vurdere fiskeri- og kystministerens habilitet i forbindelse med at departementet skal ta stilling til hvordan gjennomgangen av Røkkes status i fiskermanntallet skal avsluttes.

Slik saken er beskrevet, legger vi til grunn at spørsmålet gjelder statsrådets habilitet som leder for departementet. Hun er da underlagt habilitetsreglene i forvaltningsloven kapittel II, jf. også punkt 2 ovenfor. Vi ser ikke at noen av de ubetingede inhabilitetsgrunnene i forvaltningsloven § 6 første ledd er aktuelle. Spørsmålet må dermed vurderes på grunnlag av § 6 annet ledd. Etter denne bestemmelsen er tjenestemannen inhabil dersom det foreligger ”særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet”. § 6 annet ledd åpner for en bred, skjønnsmessig vurdering der det blant annet skal legges vekt på om avgjørelsen kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for tjenestemannen eller noen som denne har nær personlig tilknytning til.

Det er ikke opplyst noe som tilsier at en avgjørelse kan innebære noen fordel eller ulempe for statsrådets selv. Derimot er det opplyst at saken kan få betydning for Røkke. Spørsmålet blir om det er en så nær forbindelse mellom statsråden og Røkke at dette er egnet til å svekke tilliten til at hun vil behandle saken på en upartisk måte.

Lovens ordlyd ”nær personlig tilknytning” indikerer at det bare er *nære* personlige forhold som vil føre til habilitet, jf. også Frihagen, op.cit. s. 229, der det heter at det ”må kreves nokså direkte og sterkt vennskap eller motsetningsforhold”. Det er antatt at bekjentskap som bygger på faglig eller profesjonell kontakt, normalt ikke fører til

inhabilitet, jf. Frihagen, op.cit. s. 330. I Lovavdelingens uttalelse 30. januar 2008 (snr. 200800532), som gjelder utenriksminister Støres habilitet, uttales det blant annet:

”Et nærmere samarbeid i tjenesten vil normalt ikke føre til inhabilitet. [...] Først og fremst hvis samarbeidet er særlig nært og omfattende, kan det bli spørsmål om inhabilitet av den grunn alene. Selv i slike tilfeller vil det helst være slik at andre tilknytningsmomenter eller interesser i saken enn selve samarbeidsforholdet må foreligge for at det blir aktuelt å konstatere inhabilitet.

I arbeidsforhold vil samarbeidet ofte føre til en viss kontakt utenfor arbeidssituasjonen. Slik sosial kontakt som ikke går ut over det som er vanlig i kollegiale forhold, bringer ikke habilitetsspørsmålet i noen annen stilling enn det som fremgår av avsnittet foran. Bare hvis den sosiale omgangen utvikler seg til et personlig vennskapsforhold, får dette særlig betydning i habilitetsvurderingen, og da er det først og fremst selve vennskapsforholdet som har betydning. I praksis er det antatt at det bare er nært vennskap og skarpt og direkte motsetningsforhold som i seg selv kan føre til inhabilitet etter § 6 annet ledd. Vanlig godt bekjentskap og samarbeid leder ikke til inhabilitet.”

Det er ingen ting i det som opplyst hit som tilsier at det foreligger et så nært forhold mellom statsråden og Røkke at hun må anses inhabil til å behandle en sak om Røkkes manntallsstatus. Det er heller ikke opplyst om noe som tilsier at saken har betydning for Aker Seafoods AS, eller at statsråden hadde befatning med saken i egenskap av styremedlem for selskapet og i den har anledning engasjert seg på en måte som svekker tilliten til hennes upartiskhet nå. Etter dette ser ikke vi grunnlag for å konstatere inhabilitet.

Med hilsen

Toril K. Høyland
avdelingsdirektør

Kyrre Grimstad
fung. lovrådgiver