

Kontroll- og konstitusjonskomiteen

Vår ref.:

Deres ref.:

Dato:

28.11.2023

Vedr. spørsmål om regjeringsapparatets håndtering av habilitet mv.

Jeg viser til brev fra komiteen datert 21. november d.å. Under følger svar på komiteens spørsmål.

1. Innebar disse retningslinjene i håndboken at både statsråder og deres ektefeller hadde tillatelse til å eie aksjer innenfor rammene av retningslinjene i denne perioden?

Det vises her til «Retningslinjer ved kjøp og salg av finansielle instrumenter» gitt av Statsministeren kontor i september 2013 og januar 2017. Retningslinjene regulerer hvordan medlemmer av politiske ledelse skal gå frem dersom politikeren «for egen regning, i eget navn eller på vegne av mindreårige barn» eier finansielle instrumenter over en viss grense, eller ønsker å kjøpe eller selge slike instrumenter. Av retningslinjene fremgår det at slik handel foretatt av ektefelle «vil etter forholdene kunne likestilles med disposisjoner foretatt av medarbeideren selv. Det vil være opp til den enkelte medarbeider om vedkommende vil gi melding som nevnt foran i slike tilfeller.» Det fremkommer ikke her noe forbud mot innhav, kjøp eller salg av aksjer. Politisk medarbeidere i regjeringsapparatet var underlagt de alminnelige reglene som i noen tilfeller innebærer begrensninger for handel, jf. retningslinjene punkt 15.2 med videre henvisninger.

Den sittende regjeringen har nylig tatt følgende inn i retningslinjene omtalt i «Håndbok for politisk ledelse»: «Det skal være mulig å påta seg politiske verv selv om man har eierskap i næringslivet eller engasjement i norsk verdiskaping. Det vil for eksempel være urimelig at en person som har vært gründer av et selskap eller er medeier i et familieselskap, enten selskapet er børsnotert eller ikke, må selge seg ut av selskapet for å kunne ta politiske verv. Regler som i praksis forbyr, eller i for stor grad begrenser, personer med eierinteresser fra å kunne stille til valg og søke politiske verv, vil kunne stride mot retten for enhver til å ta del i demokratiet. Regler

som begrenser retten til demokratisk deltakelse vil kunne bryte med menneskerettslige regler. Begrensende regler må derfor være forholdsmessige og ikke gå lengre enn det som er nødvendig for å ivareta habilitets- og tillitshensynene.» Min oppfatning er at disse hensynene har ligget til grunn for regelverket i alle år jeg har vært politisk aktiv, selv om de ikke tidligere har vært uttrykt like tydelig som i dagens håndbok.

2. Innebar formuleringen i håndbok for politisk ledelse punkt 15.3 nr. 6 at statsrådenes og deres ektefellers aksjehandel var ansett som et likestilt grunnlag for å vurdere statsrådenes habilitet i denne perioden?

I utgangspunktet er det forvaltningslovens bestemmelser som regulerer spørsmålet om habilitet, ikke retningslinjer gitt av Statsministerens kontor (SMK). I håndbøkene datert september 2013 og januar 2017 redegjøres det for forvaltningslovens bestemmelser om habilitet i kapittel 14.6, mens retningslinjene det henvises til i spørsmålet er tatt inn i kapittel 15.3. Kapittel 15 handler om «Registrering av verv og økonomiske interesser» og omtaler først og fremst Stortingets interesseregister, innsidehandel og verdipapirhandelloven i tillegg til nevnte retningslinjer. Konteksten i kapittel 15 er altså en annen enn forvaltningsloven som er omtalt i kapittel 14.6. Retningslinjene i kapittel 15.3 har i utgangspunktet ingen rettslig betydning for tolkningen av forvaltningsloven. De er heller ingen oppsummering av hvordan SMK fortolker forvaltningsloven. I utgavene av håndboken datert september 2013 og januar 2017 fremgår det imidlertid også av kapittel 15.2 at «retningslinjene [vil] kunne være et nyttig hjelpemiddel for å vurdere spørsmål som måtte dukke opp knyttet til politiske medarbeideres habilitet.» Denne formuleringen er utelatt i senere utgaver. Etter det jeg har forstått skyldes det at embetsverket kom til at setningen var egnet til å skape misforståelser om at retningslinjene hadde noen betydning for fortolkningen av forvaltningslovens habilitetsbestemmelser som er omtalt på et separat sted i håndboken. SMK vil trolig kunne redegjøre nærmere for hvordan embetsverket har vurdert spørsmålene i perioden dersom komiteen ønsker det.

Jeg har uansett hele tiden lagt til grunn at min ektefelles aksjer har betydning for min habilitet. Det følger av de alminnelige habilitetsreglene i forvaltningsloven. Derfor ba jeg min ektefelle om å ha et møte med embetsverket på statsministerens kontor før jeg tiltrådte som statsminister. Her ga han SMK full oversikt over sine aksjeinvesteringer. På bakgrunn av møtet valgte han som kjent å selge seg ned i noen selskaper og vi avtalte at han skulle avslutte den kortsiktige handelen samt orientere meg om større endringer, det vil si økninger i eksisterende portefølje og eventuelle nye selskaper slik at jeg hadde et grunnlag for å vurdere min habilitet.

3. Hvilke vurderinger lå til grunn for endringene som ble gjennomført i habilitetsbestemmelsene og retningslinjer ved kjøp og salg av finansielle instrumenter i håndbok for politisk ledelse og innføringen av det nye vedlegget med retningslinjer ved kjøp og salg av finansielle instrumenter den 25. august 2021?

Habilitetsbestemmelsene følger av forvaltningsloven og endres ikke ved nye utgaver av politisk håndbok. Formålet med «Håndbok for politisk ledelse» er blant annet å gi en praktisk oversikt over viktige lover og regler som politisk ledelse må forholde seg til. Håndboken revideres jevnlig slik at den hele tiden skal være aktuell. Arbeidet foretas i utgangspunktet av embetsverket, men godkjennes politisk. Slik jeg forstår det, ble omtalen av habilitetsbestemmelsene endret fordi

embetsverket ønsket å gi en bedre og mer pedagogisk fremstilling gjennom å løfte frem typetilfeller som ofte er aktuelle. Jeg gjør også oppmerksom på at en liste med omtale av konkrete habilitetssaker tidligere var tatt inn i SMKs hefte «Om statsråd». I senere utgaver er omtalen av habilitetsbestemmelsene samlet i «Håndbok for politisk ledelse» for å tydeliggjøre omtalen og skape bedre oversikt. Når det gjelder innføringen av det nye vedlegget, minner jeg om at det ble foretatt en større revidering av håndbokens struktur i 2021, i tillegg til at innholdet på vanlig måte ble oppdatert i henhold til nytt regelverk. Dersom komiteen ønsker en mer detaljert forklaring på de konkrete endringene vil trolig SMK kunne redegjøre nærmere.

4. Hvorfor ble disse endringene innført på dette tidspunktet?

«Håndbok for politisk ledelse» revideres normalt om lag hvert fjerde år.

5. Var det noen endring i kravet til at statsrådenes og deres ektefelles aksjehandel var ansett som et likestilt grunnlag for å vurdere statsrådenes habilitet fra håndboken punkt. 15.3 nr. 6 i perioden september 2013 - 25.08.2021 til den nye formuleringen fra 25. august 2021 i retningslinjer ved kjøp og salg av finansielle instrumenter punkt 8? I så fall – hva var endringen?

Jeg viser til svar på spørsmål 2. I Håndboken datert august 2021 var det et enda tydeligere skille mellom omtalen av habilitetsbestemmelsene i kapittel 4.3 (som beskriver bestemmelsene i forvaltningsloven) og vedlegget med retningslinjer for kjøp og salg av finansielle instrumenter (som blant annet beskriver bestemmelser i verdipapirhandelloven) enn i tidligere utgaver.

6. Hvorfor var ikke disse rutinene tatt inn i håndboken?

Min regjering valgte utover i perioden å følge en praksis på dette området som gikk lenger enn de krav som ble stilt i håndboken. Flere av kravene i håndboken på dette området følger av bestemmelser i lov og fortolkninger av lovbestemmelsene. Det fremstod på tidspunktet som naturlig at hver regjering selv fikk ta stilling til om man ønsket å gå lengre i disse spørsmålene enn det lovverket og håndboken krever. Den regjeringen som tiltrådte etter min, valgte å ikke legge seg på en like streng linje inntil tilsvarende krav nylig ble tatt inn i håndboken.

7. Med referanse til habilitetsregelverket i håndboken og endringene sitert ovenfor – hva konkret ble klargjort vedrørende nærstående i de ulike versjonene av regelverket?

Sitatet er et utdrag fra mitt svar på spørsmål om jeg kjente til om ektefellers aksjeinnehav var tema i habilitetssamtalene for de øvrige medlemmene av regjeringen i 2013. Med denne uttalelsen siktet jeg til omtalen av nærstående i typetilfellene som ble tatt inn i håndboken datert august 2021 under kapittel 4.3. Jeg gjør for ordens skyld oppmerksom på at det ikke er ulike versjoner av regelverket. Regelverket følger av forvaltningsloven, men det er ulik omtale av regelverket i de ulike utgavene av håndbøkene.

8. Hvilken konkret endring i regelverket henviser tidligere statsminister Solberg til med denne uttalelsen?

Se svar på spørsmål 7. Med denne uttalelsen siktet jeg til at det ble gjort omfattende endringer av omtalen av habilitetsregleverket i kapittel 4.3. Helt konkret siktet jeg til tillegget under tredje avsnitt i kapittel 4.3: «(...) Følgende typetilfeller gir grunn til å vurdere habilitet (listen er ikke uttømmende): (...) Egne eller nærstående økonomiske interesser i utfallet av en sak, eksempelvis som følge av eierskap til aksjer.»

9. Innebærer ikke formuleringen i håndboken fra september 2013 punkt 15.3 nr. 6 om at «Handel med finansielle instrumenter eller inngåelse av kundeforhold foretatt av medarbeidernes ektefelle/registrerte partner/samboer, vil etter forholdene kunne likestilles med disposisjoner foretatt av medarbeideren selv.» at ektefellens aksjehandel var ansett som et likestilt grunnlag for å vurdere statsrådenes habilitet?

Se svar på spørsmål 2.

10. Er det andre konkrete endringer Solberg-regjeringen gjennomførte knyttet til habilitetsvurderinger og aksjeeierskap som kom inn i den nye håndbok for politisk ledelse av 25. august 2021 enn det som er dekket av spørsmålene ovenfor?

Jeg tolker spørsmålet slik at det dreier seg om endringer i omtale av habilitetsvurderinger knyttet til aksjeeierskap. De aktuelle endringer som er relevante for slike vurderinger er de som fremkommer av kapittel 4.3 «Habilitetsregler».

11. Hvis resultatet i konsesjonssaken i 2021 var så åpenbart at vedtaket var kurant: Hvordan ble de sterke offentlige interessene som tilsa at statsministeren meldte seg inhabil i saken vurdert?

Første setning i spørsmålsoppstillingen lyder: «Norsk Hydro var blant de selskapene som i 2013 ble notert i oversikten over selskaper Solberg burde være spesielt oppmerksom på når det gjelder habilitet.» Jeg gjør for ordens skyld oppmerksom på at SMK i brev til komiteen datert 16. oktober 2023 skriver: «Oversikten var ment som et hjelpedokument for embetsverket. (...) Nedtegnelsene ble ikke forelagt tidligere statsminister Solberg.» Jeg har imidlertid uansett vært klar over og bevisst at min ektemann eide aksjer i Norsk Hydro.

I mitt brev til komiteen datert 3. oktober d.å. skrev jeg: «Det har i pressen vært reist spørsmål om jeg, på bakgrunn av informasjonen jeg da hadde, burde meldt meg inhabil i konsesjonssaken til Lyse Kraft DA i 2021 der Norsk Hydro er part. Som nevnt over har det kommet veiledning fra Lovavdelingen i slike spørsmål den siste tiden som gjør det tydelig for meg nå i ettertid at jeg den gang burde ha innhentet råd om min habilitet i denne saken. Men jeg ser også at jeg, for å være på den sikre siden, burde ha bedt om et slikt råd i 2021 uansett ettersom jeg var kjent med at min ektemanns eierpost hadde økt på dette tidspunktet. Jeg kan med det jeg nå vet ikke fullstendig utelukke at rådet ville vært å avstå fra å delta i behandlingen av saken. Til spørsmålet om hvorfor jeg ikke ba om et råd, er det verdt å huske på at lovendringen i 2016, som åpnet for konsesjonen i 2021, ble enstemmig vedtatt i Stortinget. Det var bred enighet om at lovforslaget

min regjering fremmet var en god løsning for industriarbeidsplassene. Da konsesjonssaken kom til behandling i regjeringen i 2021, ble spørsmålet vilkårsrevisjon i forbindelse med konsesjonene reist i et representantforslag i Stortinget. Stortingets vedtak ble fulgt opp i konsesjonssaken, og det gjenstod dermed ikke vanskelige spørsmål i saken. Det prinsipielle var avklart i forbindelse med lovendringen i 2016 og lå dermed til grunn for behandlingen i 2021.» Jeg påpekte dessuten i svar til komiteen datert 17. oktober d.å., samt i høringen, at søker har rettslig krav på å få omgjøring av tidligere fastsatte vilkår om tidsbegrensning og hjemfall innvilget jf. vannfallrettighetsloven § 10. Jeg vurderte min habilitet i denne saken på vanlig måte, og ikke etter fjerde ledd slik det legges til grunn i spørsmålet. Det vil si at jeg vurderte habiliteten på bakgrunn av det jeg da visste om min ektemanns eierskap, sakens art, betydning for selskapet og hvor skjønnspreget beslutningen var. Jeg står ved at jeg, med det jeg nå vet, burde ha bedt om råd om min habilitet i denne saken. Et slikt råd kunne også avklart om forvaltningslovens § 6 fjerde ledd ville komme til anvendelse i dette tilfellet.

12. Hvordan kunne statsminister Solberg legge til grunn for habilitetsvurderingen at søkeren hadde rettslig krav på omgjøring av tidligere fastsatte vilkår om tidsbegrensning og hjemfall, slik at inhabilitet ikke var aktuelt fordi saken var kurant?

Jeg har ikke sagt at inhabilitet ikke var aktuelt fordi saken var kurant. Jeg trakk imidlertid fram var at søkeren hadde krav på konsesjonen om vilkårene var oppfylt.

Rettskravet fulgte av vannfallrettighetsloven § 10. Forutsetningen for rettskravet er at lovens vilkår er oppfylt. Det gjelder både det generelle vilkåret i § 5 og de spesielle vilkårene for ansvarlige selskap i § 25. Hvordan et selskap innretter seg for å oppfylle disse vilkårene vurderes i det enkelte tilfellet. I denne saken vurderte Olje- og energidepartementet at vilkårene var oppfylt. Jeg viser til Kongelig resolusjon 11. juni 2021:

«Hydro Energi søker om konsesjon for å erverve 25,6 prosent av andelene i LKDA, et ansvarlig selskap med delt ansvar. Det kreves konsesjon for erverv av andeler i ansvarlige selskap, som direkte eller indirekte har rettigheter som det kreves konsesjon eller vedtak etter loven for å erverve, jf. vannfallrettighetsloven § 25, jf. § 23 første ledd.

Etter vannfallrettighetsloven § 25 kreves det konsesjon fra departementet for erverv av andel i ansvarlig selskap som direkte eller indirekte innehar rettigheter som det kreves konsesjon etter vannfallrettighetsloven for å erverve.

Det kan, etter § 25 annet punktum, ikke gis konsesjon som medfører at et selskap ikke oppfylder vilkårene i lovens § 5. Departementet viser til at Lyse Produksjon, den offentlige eieren, etter Hydros Energis erverv fremdeles vil inneha minst to tredeler av kapitalen og stemmene i LKDA, jf. vannfallrettighetsloven § 5 annet punktum.

Det er også et krav etter § 5 at organiseringen er slik at det åpenbart foreligger reelt offentlig eierskap. Det fremgår av Ot.prp. nr. 61 (2007–2008) på s. 36 at det i denne vurderingen vil være relevant å vurdere om det foreligger vedtektsbestemmelser, aksjonæravtaler eller lignende som ikke er i samsvar med et reelt offentlig eierskap. Tilsvarende fremgår av Prop. 96 L (2015–2016) for ansvarlige selskaper og selskaper med delt ansvar.

Etter vannfallrettighetsloven § 25 tredje punktum stilles det krav om at den offentlige eiermajoriteten gjennom flertallskrav, selskapsorganer, bestemmelser om endringer av selskapsavtalen og øvrige forhold skal sikres full rådighet over selskapet og fallrettighetene på tilsvarende måte som i et selskap med begrenset ansvar. Det fremgår av Prop. 96 L (2015–2016) på s. 17 at "det er behov for å gjøre en helhetsvurdering av selskapsreguleringen, herunder selskapsavtalen, i det enkelte tilfellet ved konsesjonsbehandling".

Departementet har vurdert selskapsreguleringen i forbindelse med opprettelsen av LKDA basert på søknaden med vedlagte selskapsavtaler m.m. Etter en helhetsvurdering, hvor departementet har vurdert de momenter som er trukket frem i Prop. 96 L (2015–2016), har departementet kommet til at selskapet oppfyller kravet om at det åpenbart foreligger reelt offentlig eierskap.

Departementet tilrår derfor at Hydro Energi AS får konsesjon i medhold av vannfallrettighetsloven § 25 for erverv av 25,6 prosent av selskapsandelene i LKDA. Departementet tilrår at det ikke settes særlige vilkår for dette ervervet.»

For øvrig viser jeg til svar på spørsmål 11.

Med hilsen



Erna Solberg