



STATSMINISTEREN

Oslo, 20. juli 2023

Kontroll- og konstitusjonskomitéen
Stortinget
0026 Oslo

Vedrørende spørsmål om habilitet

Jeg viser til brev fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen av 29. juni i år. I brevet bes det om svar på ni spørsmål knyttet til habilitet. Spørsmålene gjengis og besvares fortløpende nedenfor.

Komitéens spørsmål foranlediger enkelte innledende kommentarer om habilitetsreglene.

Habilitetsreglene bestemmer hvem som kan forberede og treffe avgjørelser. Forvaltningsloven § 6 første ledd gir absolutte regler for når slektskap eller tilknytning som part gjør en inhabil. Annet ledd åpner for en bred, skjønnsmessig vurdering, og bestemmer at en person er inhabil hvis det foreligger «*andre særegne forhold*» som er «*egnet til å svekke tilliten*» til hans upartiskhet. Dette er sentrale regler som sikrer at beslutninger blir riktige og de skal bidra til å ivareta tilliten til forvaltningen. Hvis en inhabil person har behandlet en sak, vil det være en klar saksbehandlingsfeil.

Forvaltningsloven § 10 fastsetter at habilitetsreglene gjelder for alle som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan. Statsrådene er derfor omfattet i arbeidet som departementssjefer for sitt departement. Det tidligere unntaket i annet ledd, for statsråder i egenskap av regjeringsmedlemmer, ble opphevet i 2022. Habilitetsreglene ble likevel også før dette praktisert for regjeringsmedlemmene i deres arbeid i statsråd og regjeringens øvrige møter og saksforberedelse.

Det følger av forvaltningsloven § 8 første ledd at habilitetsspørsmålet avgjøres av vedkommende selv. For kollegiale organer bestemmer annet og tredje ledd at det er organet selv som treffer avgjørelsen, uten at vedkommende deltar. Det stilles ingen krav til skriftlighet. Det at en statsråd for eksempel ser over en liste med navn til et verv og raskt registrerer at han ikke kjenner noen av personene er følgelig en habilitetsvurdering. Dersom man ønsker, kan man be embetsverket om bistand til

habilitetsvurderingen eller man kan anmode Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet om en uttalelse.

Habilitet må alltid vurderes konkret, med utgangspunkt i den enkelte avgjørelsen det er snakk om å treffe. En venns relasjon vil for eksempel kunne innebære inhabilitet i vennens byggesak, men ikke nødvendigvis ved behandlingen av en utslippstillatelse til selskapet hvor vennen er ansatt. Dette betyr at habilitet ikke kan forhåndsavklares på generelt grunnlag. Den enkelte plikter derfor å vurdere sin egen habilitet løpende for alle saker han er i befattning med.

Svar på komiteens spørsmål

- 1. Komiteen ber om en redegjørelse for opplæringen om habilitet som blir gitt til statsråder.*

Potensielle habilitetsutfordringer er tema i den samtalen mulige nye statsråder har med min stabssjef i forkant av tiltredelsen. I samtalen gjennomgår stabssjefen blant annet generelle aktsomhetsregler alle må følge, i tillegg til en gjennomgang av spørsmål av særskilt relevans for den enkelte kandidaten/statsråden. Ved statsrådsskifter minner også regjeringsråden alle departementsrådene om behovet for orientering til den nye statsråden om habilitet, offentleglova, journalføring, etikk mv.

Straks etter tiltredelse får politisk ledelse en e-post med informasjon om og lenke til Håndbok for politisk ledelse. Det er denne jeg ved ulike anledninger har omtalt som «pensum» for statsrådene. Her står det helt klart hva habilitetsreglene er, hva de omfatter og hva som er konsekvensene av dem. I håndboken punkt 4.3 gis det en generell redegjørelse for habilitetsreglene, eksempler på typetilfeller der habilitet må vurderes nærmere, og en beskrivelse av hvordan den enkelte kan gå frem for å få støtte til egen habilitetsvurdering og eventuelt å be om at det oppnevnes settestatsråd. I syvende til niende avsnitt står det:

«Politisk ledelse skal ha god kjennskap til habilitetsreglene og på eget initiativ gjøre embetsverket oppmerksomme på forhold som gjør at en er eller kan være inhabil i behandlingen av en sak. En skal selv ta stilling til sin habilitet, se forvaltningsloven § 8. Hvis noen i politisk ledelse er i tvil om egen habilitet, eller ønsker embetsverkets bistand til å vurdere habiliteten, skal vedkommende gi de opplysningene embetsverket trenger for å kunne vurdere habilitetsspørsmålet. Når det er tvil om en statsråd er habil, kan embetsverket be Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet vurdere habilitetsspørsmålet.

Hvis statsråden er inhabil i en sak som er til behandling i departementet, vil også resten av politisk ledelse og hele embetsverket i departementet være inhabilt til å ta beslutning i saken. Embetsverket kan imidlertid fortsatt forberede saken forutsatt at den inhabile statsråden ikke involveres. Er statsråden inhabil, må vedkommende be Statsministerens kontor om at det oppnevnes en settestatsråd som kan forberede og ta beslutning i saken.

En inhabil statsråd kan ikke delta i noen deler av behandlingen av den aktuelle saken, hverken i forberedende møter, dokumenthåndtering eller på andre måter, heller ikke etter at det er oppnevnt settestatsråd. En kan ikke avstå fra å forberede, behandle eller fatte en avgjørelse i en sak dersom det ikke er reelle grunner til det, det vil si i tilfeller der det ikke foreligger noen rettslig inhabilitet eller man er nær grensen for inhabilitet. En kan altså ikke avstå fra å behandle kontroversielle saker, eller saker som man ikke ønsker befatning med, bare fordi det vil oppleves som ubehagelig eller krevende.»

Nyutnevnte statsråder får i tillegg blant annet utlevert retningslinjene «Om kongen i statsråd». I retningslinjene punkt 11.3 er det gitt veiledning om håndtering av habilitetsspørsmål i saker som behandles av Kongen i statsråd og hvordan man går frem for å få oppnevnt settestatstråd. Det fremkommer her at statsrådene må si klart fra til statsministeren dersom de er inhabile eller nær grensen for inhabilitet, senest i forberedende statsråd. I retningslinjen punkt 8, er det gitt mer informasjon om forberedende statsråd. I forberedende statsråd gjennomgås sakene som skal behandles i neste statsrådsmøte. Formålet med denne gjennomgangen er å avklare at sakene som er meldt opp er ferdigbehandlet og at statsrådene er habile til å delta i behandlingen.

Jeg inkluderte en grundig gjennomgang av sentrale saksbehandlingsregler på en dagssamling i regjeringen rett etter tiltredelse, lørdag 16. oktober 2021. Habilitetsreglene ble viet særlig oppmerksomhet. En tilsvarende opplæring på Statsministerens kontor gis til alle nye statsråder samt til alle statssekretærer og politiske rådgivere.

Alle statsråder har dessuten en innledende samtale med departementsråden i eget departement. I disse samtalene blir blant annet statsråden bedt om å tenke nøye gjennom forhold som kan lede til habilitetsutfordringer.

I tillegg får regjeringsmedlemmene av meg jevnlig påminnelser om habilitetsreglene i forbindelse med forberedelsene til oppnevning av styrer og råd og til utnevnelser. Dette gjelder for eksempel i forberedende statsråd der sakene som skal behandles i neste statsrådsmøte gjennomgås for å avklare at sakene er ferdigbehandlet og at statsrådene er habile til å delta i statsråd. Det samme gjelder i andre fora der

oppnevninger drøftes. Stabssjefen ved SMK gjør det samme i samlinger med statssekretærer og politiske rådgivere.

- 2. Hvilke rutiner har regjeringen for å sikre at statsråder ikke fatter eller deltar i beslutninger der det foreligger inhabilitet? Det bes særskilt om en redegjørelse for rutinene ved utnevnelser og oppnevnelser.*

Som redegjort for i forbindelse med svaret på spørsmål 1, gis det opplæring på Statsministerens kontor og i departementene i habilitetsreglene. Videre er reglene blant annet omtalt i Håndbok for politisk ledelse. Det er imidlertid som påpekt innledningsvis den enkelte som selv må vurdere sin egen habilitet løpende i alle saker han har befattning med. Det er bare en selv som kan ha en fullstendig oversikt over egne bindinger til personer og saker. Gjennomgangen av habilitetsreglene sikrer at statsrådene blir bevisste på hvilke spørsmål som kan oppstå og setter dem i stand til å foreta egne habilitetsvurderinger og til be om bistand i enkeltsaker fra eget embetsverk eller Lovavdelingen ved behov. Dette gjelder både i saker som behandles i deres eget departement og i saker som behandles i regjeringen og i statsråd.

Oppnevnelser av personer til styrer, råd og utvalg kan enten skje i departementet eller i statsråd, avhengig av hvilket organ som har myndighet til å fatte vedtak. Utnevnelser i embeter må skje i statsråd. Det er som nevnt fokus på spørsmål om habilitet forbindelse med regjeringens behandling av utnevnelser, oppnevnelser mv., bl.a. fordi statsrådene i regjeringens møter blir involvert i behandlingen av saker fra andre statsråder og ansvarsområder enn sitt eget og hvor de ikke har kunnet vurdere sin habilitet tidligere. I forkant av hvert statsrådsmøte avholdes et forberedende statsrådsmøte, hvor sakene som skal behandles i neste statsrådsmøte gjennomgås, inkludert oppnevningssaker og utnevningssaker. Der leses navnene til personer som skal oppnevnes eller utnevnes opp. Det samme gjelder når oppnevnelser og utnevnelser diskuteres i regjeringens øvrige møter. Gjennomføringen av forberedende statsråd er omtalt i pkt. 8 i «Om Kongen i statsråd». Er en statsråd inhabil i en oppnevningssaker eller utnevningssaker, skal vedkommende avstå fra å delta i behandlingen av den, både i eget departement og i regjeringen.

- 3. Har det i etterkant av habilitetssakene til Tonje Brenna blitt gitt noen ny informasjon om oppfordringer til å gjennomgang av bekjentskaper og habilitetsproblematikk til statsrådene?*

I lys av habilitetssakene knyttet til statsrådene Brenna og Trettebergstuen, er det etter mitt syn naturlig at alle i regjeringen og i politisk ledelse tar en ekstra gjennomgang av egen habilitet. Dette gjelder både i saker som allerede er behandlet og for potensielle habilitetsspørsmål som kan oppstå i fremtiden. Jeg har bedt alle statsrådene om å følge opp dette i sine departementer.

4. *Komiteen ber om å få en oversikt over alle habilitetsvurderingene som er foretatt i regjeringen fra den tiltrådte til dags dato. Det bes opplys om hvilken dato vurderingen ble forespurt, og eventuelt når det er bedt om en tilleggsvurdering.*

Forvaltningsloven legger opp til at den enkelte løpende tar stilling til egen habilitet i alle saker man har befattning med. For kurante habilitetsspørsmål, der det er helt klart at den enkelte enten er habil eller inhabil, vil vurderingen skje raskt og formløst. Som beskrevet innledningsvis, vil det å se over en liste med navn og registrere at ingen av dem er kjente, være en habilitetsvurdering. Det samme vil gjelde dersom man umiddelbart registrerer et navn eller en sak man har en sterk tilknytning til og kommer til at man er inhabil. Det er ingen krav til at habilitetsavgjørelser skrives ned eller til at den enkelte fører lister over sine relasjoner eller potensielle habilitetsspørsmål som kan oppstå. Det eksisterer følgelig ingen oversikt over habilitetsvurderingene som er foretatt i regjeringen eller av enkeltstatsråder.

Dersom en statsråd er i tvil om sin egen habilitet i en konkret sak, kan som nevnt vedkommende be embetsverket om bistand til habilitetsvurderingen. Heller ikke her gjelder det noen krav til skriftlighet, og det eksisterer derfor heller ikke her noen oversikt over hvilke løpende vurderinger som er gjort med bistand fra eget embetsverk. En statsråd kan også velge å anmode Lovavdelingen om en offentlig tolkningsuttalelse i saken. Under denne regjeringen er det bedt om 11 tolkningsuttalelser fra Lovavdelingen. Uttalelsene publiseres fortløpende på regjeringen.no, og er lagt ved.

Jeg har vedlagt en oversikt over alle tolkningsuttalelser Lovavdelingen har avgitt for medlemmer i politisk ledelse i min regjering.

5. *Har statsministeren undersøkt om flere utnevnelser i perioden er foretatt av inhabile statsråder, og kan han utelukke dette?*

Jeg viser til svar på spørsmål 3. Jeg er ikke kjent med at det foreligger andre utnevnelser hvor statsråder har vært inhabile.

6. *Komiteen har flere ganger tidligere gjennomført undersøkelser om oppnevnelser hvor det har blitt stilt spørsmål ved politiske koblinger. Komiteen ber regjeringen redegjøre for gjeldende føringer ved slike tilfeller, eller hvis slike tilfeller skulle oppstå.*

Jeg har ikke gitt nye føringer for oppnevnelser, utnevnelser mv. ut over at partene i arbeidslivet skal være representert i alle relevante regjeringsutvalg. For øvrig gjelder de alminnelige saksbehandlingsreglene samt regler om kvalifikasjonskrav, krav til kompetanse, krav til kjønnssammensetning mv.

7. Komiteen ber om en oversikt over eventuelle endringer i departementenes rutiner fra 2012 til i dag for å ivareta habilitetsreglene.

Departementene er som selvstendige forvaltningsorganer, selv ansvarlige for å sørge for at habilitets- og andre regler og krav følges i saksbehandlingen i departementet. Jeg er ikke kjent med at det foreligger en oversikt over eventuelle endringer i departementenes rutiner for å ivareta habilitetsreglene. Jeg viser ellers til svaret på spørsmål 8, om ansvarsfordelingen mellom statsråden og embetsverket for å være oppmerksom på og vurdere habilitetsspørsmål.

8. Har departementenes embetsverk gode nok rutiner for å oppdage og følge opp saker hvor det kan oppstå problemstillinger rundt habilitet?

Jeg minner om at det er den enkelte selv som løpende og i alle saker må vurdere og ta stilling til sin egen habilitet. Det viktigste arbeidet regjeringen og departementene gjør, er derfor å sette statsråden i stand til å foreta egne habilitetsvurderinger og til å be om bistand ved behov. Dette gjøres gjennom opplæring i habilitetsreglene på SMK og i departementene, gjennom Håndbok for politisk ledelse mv. Regjeringens løpende arbeid gir dessuten jevnlig påminnelser om habilitetsreglene. Her viser jeg til svaret på spørsmål 1 og 2.

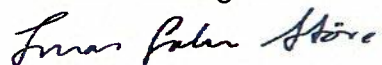
Ansvar for å være oppmerksom på eventuelle habilitetsspørsmål og foreta selve vurderingen, ligger altså hos vedkommende statsråd og ikke hos embetsverket. Embetsverket kan midlertid bli involvert i habilitetsspørsmål statsråden ber om bistand til en habilitetsvurdering eller dersom statsråden av andre grunner gjør embetsverket oppmerksom på personer/saker som han har en særlig forbindelse til.

Man kunne sett for seg et system der embetsverket hadde ansvar for eller en større rolle i statsrådets habilitetsvurderinger. De kunne for eksempel hatt som oppgave å føre lister over alle relasjoner og bindinger til sin statsråd og følge med på om noen eller noe fra listen dukket opp i saksbehandlingen. Det er flere grunner til at man ikke har lagt det opp slik. For det første ville et slikt system gitt en falsk trygghet. Det lar seg ikke gjøre å lage en utfømlende liste over alle relasjoner og bindinger som bør lede til en habilitetsvurdering – det er bare den det gjelder som kan ha fullstendig og oppdatert innsikt i egne relasjoner, bindinger etc. Man kunne lett komme til å tenke at man automatisk var habil dersom en person eller en sak ikke stod oppført på embetsverkets lister. For det andre må habilitet alltid vurderes konkret med utgangspunkt i den avgjørelsen det er aktuelt å treffe. Som beskrevet innledningsvis kan en venns relasjon for eksempel tilsa inhabilitet i vennens byggesak, men ikke nødvendigvis ved behandlingen av en utslippstillatelse gitt til selskapet hvor vennen jobber. Man kan derfor ikke avklare habilitetsspørsmål en gang for alle, for eksempel i forbindelse med tiltredelse. Den enkelte må i stedet vurdere sin egen habilitet løpende for alle saker man har befatning med, og be om hjelp ved behov.

9. *Hvilke rutiner har embetsverket i Kultur- og likestillingsdepartementet for å oppdage og følge opp saker hvor det kan oppstå problemstillinger om habilitet. Dette spørsmålet kan eventuelt videresendes til Kultur- og likestillingsdepartementet for besvarelse derfra.*

Dette spørsmålet vil bli besvart av Kultur- og likestillingsdepartementet.

Med vennlig hilsen



Jonas Gahr Støre

Vedlegg: Oversikt over tolkningsuttalelser fra Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet om habilitet.