



DET KONGELIGE  
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Stortinget - Justiskomiteen  
Stortinget  
0026 OSLO

Deres ref.

Vår ref.  
23/4494 - MAED

Dato  
02.11.2023

**Dokument 8:1 S (2023-2024) Representantforslag om å styrke  
habilitetsreglene og gjenreise tillit til demokratiet**

Justiskomiteen har i brev 11. oktober 2023 bedt om Justis- og beredskapsdepartementets uttalelse til Dokument 8:1 S (2023-2024) Representantforslag fra stortingsrepresentantene Marie Sneve Martinussen og Seher Aydar om å styrke habilitetsreglene og gjenreise tillitt til demokratiet. Kommentaren til forslag nr. 1 er utarbeidet i samråd med Statsministerens kontor og Kommunal- og distriktsdepartementet, og kommentaren til forslag nr. 2 er utarbeidet i samråd med Statsministerens kontor.

*Forslag nr. 1: «Stortinget ber regjeringen fremme forslag for Stortinget om lovregulering av kjøp og salg av aksjer og andre finansielle instrumenter, som forbyr statsråder, statssekretærer og politiske rådgivere, samt medlemmer av deres husstand, å kjøpe og selge aksjer eller andre finansielle instrumenter etter tiltredelse».*

Regler og retningslinjer om regjeringspolitikeres eierskap, kjøp og salg av aksjer og andre finansielle instrumenter skal ivareta to viktige hensyn. På den ene siden skal retningslinjene forebygge habilitetsutfordringer, mulige interessekonflikter og uheldige økonomiske bindinger. På den annen siden er det ønskelig med bred politisk deltakelse, også fra personer som eier aksjer mv. og som på ulike måter tar del i det norske næringslivet.

Retten til å eie aksjer og andre formuesobjekter er en del av den private eiendomsretten. Eiendomsretten har i sin kjerne både et grunnlovsmessig og menneskerettslig vern. Dette må det tas hensyn til ved utarbeidelse av retningslinjer om politikernes eierinteresser.

De nye reglene i Håndbok for politisk ledelse gir etter regjeringens syn en hensiktsmessig avveining av de to viktige hensynene. Det skal være fullt mulig å eie aksjer og andre formuesobjekter, men det gjelder begrensninger på hvordan eierskapet kan utøves, for eksempel knyttet til kortsiktig kjøp og salg og mekanismer for å fange opp habilitetsutfordringer.

*Forslag nr. 2: «Stortinget ber regjeringen sikre en større grad av felles rutiner for og kontroll av etterlevelse av habilitetsreglene for politisk ledelse i departementene, herunder felles opplysningsskjema og habilitetserklæringer ved tiltredelse og i forbindelse med oppnevninger og bevilgninger».*

I brev 1. september 2023 til Kontroll- og konstitusjonskomitéen skriver statsministeren:

For å sikre at alle er innom de mest sentrale temaene i forbindelse med tiltredelsen, vil jeg igangsette et arbeid med å fastsette felles føringer for innledende samtaler mellom embetsverk og politisk ledelse i alle departementer. Samtidig må det tas høyde for særegenhetene i saksområdene til det enkelte departement.

Det er nå innført slike felles føringer for innledende samtaler. Føringene skal sikre at opplæringen blir likere og holder høyere kvalitet. Det er naturlig at vi fortsetter å videreutvikle våre rutiner og retningslinjer framover.

Når det gjelder forslaget om felles habilitetserklæringer ved tiltredelse, viser jeg til at det ikke vil være mulig å lage en uttømmende oversikt over mulige inhabilitetstilfeller. Dette skyldes blant annet at habilitetsvurderingene alltid må gjøres konkret i den enkelte sak, og fordi virkeligheten, og dermed også forhold som kan begrunne inhabilitet, kan endre seg raskt. I brev til Kontroll- og konstitusjonskomitéen 1. september 2023 skriver statsministeren:

«For å være til nytte vil en slik oversikt [...] måtte oppdateres løpende, og selv ikke da vil man kunne legge til grunn at en slik liste vil fange opp alle habilitetsspørsmål eller foregripe alle sakstyper som kan dukke opp. En registreringsordning vil også kunne skape falsk trygghet, gi mer uklare ansvarsforhold og medføre risiko og at den enkelte oppfatter rapporteringen som en ansvarsavgivelse til den som registrerer opplysningene.»

Jeg mener de samme motargumentene gjør seg gjeldende mot et forslag om habilitetserklæringer ved tiltredelse og i forbindelse med oppnevninger og bevilgninger.

*Forslag nr. 3: «Stortinget ber regjeringen utrede og vurdere sine muligheter til å sanksjonere mot brudd på habilitetsreglene og overprøve statsråders habilitetsvurderinger».*

Ved siden av konsekvensene som kan følge av statsrådenes parlamentariske ansvar, kan grove brudd på habilitetsreglene i dag være straffbart etter straffeloven §§ 171 og 172 (tjenestefeil) og § 173 (misbruk av offentlig myndighet). Det er krevende å se for seg hvilke andre sanksjoner som skulle være aktuelle overfor regjeringsmedlemmer og andre medlemmer av politisk ledelse ved brudd på habilitetsreglene, og hvilket organ som eventuelt skulle gis myndighet til å ilegge slike sanksjoner.

Når det gjelder muligheten til å overprøve statsråders habilitetsvurderinger, er utgangspunktet i forvaltningsloven § 8 første ledd at enhver selv skal ta stilling til sin egen habilitet. Dette er det gode grunner for. Den enkelte kjenner best sin egen tilknytning til saken og dens parter, og vil ha best forutsetninger for å ta stilling til habilitetsspørsmålet. Også i kollegiale organer, der habilitetsspørsmålet etter § 8 andre ledd avgjøres av organet selv, vil man være avhengig av at den enkelte har god kjennskap til reglene og gjør oppmerksom på forhold som kan lede til inhabilitet.

Fremfor ytterligere sanksjonsmuligheter og overprøving av statsrådenes vurderinger, mener jeg opplæring, veiledning og løpende rådgivning er det viktigste og mest effektive verktøyet for å forhindre brudd på habilitetsreglene. Statsrådene må settes i stand til å identifisere potensielle habilitetsutfordringer og til å vurdere sin egen habilitet. Opplæringsrutiner, inkludert informasjon om rettsreglene, må jevnlig oppdateres og videreutvikles. Dette er et arbeid som skjer fortløpende. Det er særlig viktig at statsrådene har en lav terskel for å be embetsverket om bistand dersom det foreligger forhold som de er i tvil om kan lede til inhabilitet.

*Forslag nr. 4: «Stortinget ber regjeringen skriftliggjøre og journalføre alle habilitetsvurderinger utarbeidet av embetsverket».*

Jeg nevner innledningsvis at statsministeren i sitt brev til Kontroll- og konstitusjonskomitéen 1. september 2023 skriver at han vil vurdere behovet for rutiner som gir bedre notoritet når en statsråd avstår fra behandling i regjeringskonferanse eller statsråd.

Forvaltningsloven fastsetter ingen særskilte formkrav til habilitetsvurderinger. Det er dermed i utgangspunktet ikke et krav om at vurderingene skal være skriftlige. Forvaltningslovutvalget har heller ikke foreslått at det innføres særskilte formkrav til habilitetsvurderinger, se NOU 2019:5 punkt 16.9.1. I visse tilfeller vil en nedtegningsplikt kunne følge av det ulovfestede kravet til god forvaltningsskikk. Om

det foreligger en plikt til å nedtegne en habilitetsvurdering skriftlig vil avhenge av flere forhold, blant annet beslutningstakerens rolle i saken, hvor tvilsomt habilitetsspørsmålet er og om den habilitetsvurderingen knytter seg til, deltok i saksbehandlingen eller ikke.

Etter mitt syn er det gode grunner for dagens rettstilstand. Det er stor forskjell på habilitetsvurderinger. I mange tilfeller er habilitetsspørsmålet lite tvilsomt og kan avgjøres raskt og formløst. I andre tilfeller kan det være større grad av tvil, og det kan være behov for enten en muntlig drøftelse med embetsverket eller en mer inngående skriftlig vurdering. Det er viktig at regelverket er tilpasset de mange ulike situasjonene. Jeg mener dagens regelverk balanserer hensynet til en effektiv saksbehandling og hensynet til notoritet på en god måte.

Om det er plikt til å journalføre en skriftlig habilitetsvurdering avhenger av reglene i forskrift 15. desember 2017 nr. 2105 om offentlege arkiv § 9. Det følger av § 9 første ledd andre punktum at inngående og utgående dokumenter som må regnes som saksdokumenter etter offentleglova, skal journalføres dersom de er eller blir saksbehandlet og har verdi som dokumentasjon. Dette medfører at habilitetsvurderinger som sendes mellom organer skal journalføres. For interne dokumenter som ikke sendes ut av organet, er journalføring valgfritt, jf. § 9 første ledd tredje punktum. Det er etter mitt syn ikke hensiktsmessig med egne journalføringsregler som gjelder habilitetsvurderinger spesifikt. Jeg nevner også at innsynsretten etter offentleglova gjelder uavhengig av om et dokument er journalført eller ikke.

*Forslag nr. 5: «Stortinget ber regjeringen sikre vidtgående merinnsyn i regjeringens skriftlige habilitetsrutiner og om nødvendig fremme forslag for Stortinget om endringer i offentlighetsloven for å sikre dette».*

Det følger av offentleglova § 11 at et organ som mottar et innsynskrav, har plikt til å vurdere merinnsyn i alle tilfeller der det er adgang til å gjøre unntak fra innsyn, og at innsyn bør gis dersom hensynet til offentlig innsyn veier tyngre enn behovet for unntak. Regelen innebærer at merinnsyn alltid skal vurderes såfremt det ikke dreier seg om taushetsbelagte opplysninger. Etter mitt syn er det dermed ikke behov for endringer i offentleglova for å sikre merinnsyn i skriftlige habilitetsrutiner. Det er viktig at organer som mottar innsynskrav, foretar reelle merinnsynsvurdering. I Hurdalsplattformen er det slått fast at regjeringen vil sikre at prinsippet om meroffentlighet praktiseres i alle offentlige virksomheter.

*Forslag nr. 6: «Stortinget ber regjeringen snarest og senest innen våren 2024 komme tilbake til Stortinget med forslag til endringer i habilitetsbestemmelser i forvaltningsloven, basert på NOU 2019:5, herunder at samboerskap sidestilles med ekteskap, og at vesentlig økonomisk interesse i en sak uten videre skal lede til inhabilitet».*

Forvaltningslovutvalget har i NOU 2019:5 foreslått at det gis en ny forvaltningslov som erstatter dagens lov. Utredningen er til vurdering i departementet. Forslagene til endringer i habilitetsreglene bør etter mitt syn inngå i arbeidet med en helhetlig oppfølging av utvalgets utredning. Regjeringen tar sikte på å legge frem en proposisjon som følger opp forslag fra utvalget i inneværende stortingsperiode.

Forslag nr. 7 er rettet til presidentskapet og gjelder forslag om endringer i Stortingets reglement. Jeg finner det ikke naturlig å kommentere dette forslaget.

Med hilsen



Emilie Mehl