



DET KONGELIGE  
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT  
*Lovavdelingen*

Landbruks- og matdep.	
Saksnr:	2006 01086 - 3
Mottatt:	26 APR 2006
Saksbeh:	AELPOLYLA
Kop.:	001.30

Landbruks- og matdepartementet  
Postboks 8007 Dep  
0030 OSLO

Deres ref.  
200601086

Vår ref.  
200602788 EO KHR/KJL/mk

Dato  
25.04.2006

### Vurdering av statsrådens habilitet

Vi viser til Landbruks- og matdepartementets brev 28. mars 2006, hvor Lovavdelingen bes gi en generell vurdering av landbruks- og matminister Terje Riis-Johansens habilitet innenfor departementets ansvarsområder.

Bakgrunnen for henvendelsen er at statsråden har eller har hatt ulike verv og næringsinteresser innenfor landbrukssektoren og andre sektorer. Vi legger faktum til grunn slik det er beskrevet av Landbruks- og matdepartementet.

1. Landbruks- og matdepartementets henvendelse gjelder statsrådets virksomhet som departementssjef. Vi går derfor ikke inn på inhabilitetsspørsmål som kan oppstå når statsråden opptrer som regjeringsmedlem, utover å peke på at selv om reglene om inhabilitet i forvaltningsloven kapittel II ikke gjelder for en statsråd i egenskap av regjeringsmedlem, legger Lovavdelingen til grunn at en statsråd som opptrer i regjeringen likevel er bundet av visse ulovfestede habilitetsprinsipper. Disse prinsippene taler for at en statsråd bør vike sete som regjeringsmedlem dersom vedkommende ville være inhabil som departementssjef.

2. Som Landbruks- og matdepartementet selv peker på, må inhabilitetsspørsmål prinsipielt sett vurderes konkret i den enkelte sak. Den videre redegjørelsen kan derfor ikke oppfattes som noen uttømmende fremstilling av de spørsmål som kan tenkes å oppstå, men er ment som retningslinjer for Landbruks- og matdepartementets håndtering av spørsmålene.

Ut fra de opplysninger Lovavdelingen har mottatt, antar vi at det sjelden vil oppstå situasjoner hvor statsråden vil være inhabil etter de absolutte inhabilitetsgrunnene i forvaltningsloven § 6 første ledd. Vi peker likevel for ordens skyld på at statsråden plikter å tre til side i en sak dersom et av vilkårene i første ledd er oppfylt. Dette gjelder hvis statsråden selv er part i en sak eller har en slik personlig tilknytning til en part som nevnt i bestemmelsen. Det er her grunn til å nevne at det normalt vil oppstå inhabilitet hvis et selskap som statsråden eier sammen med sin ektefelle, er part i saken, jf. Frihagen: Inhabilitet etter forvaltningsloven (1985) s. 173-174. Selv om dette etter omstendighetene kan falle utenfor alternativene i første ledd, vil det i et slikt tilfelle likevel være svært lite som skal til for å anse inhabilitet for å følge av annet ledd, jf. nedenfor. Også i andre tilfeller vil annet ledd være den praktisk viktigste bestemmelsen for vurderinger av statsrådets habilitet.

3. Etter forvaltningsloven § 6 annet ledd er en offentlig tjenestemann inhabil til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak når "andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet". I denne vurderingen skal det blant annet legges vekt på om avgjørelsen kan innebære "særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til".

Utgangspunktet må tas i en vurdering av om de foreliggende omstendigheter kan betraktes som "særegne forhold". Uttrykket "egnet til" indikerer at det vil ha betydning hvordan forholdet fremstår utad. Det vil her ha betydning blant annet hvilken realitet som ligger bak de formelle forhold i den enkelte sak. I det følgende begrenser vi oss til å vurdere den rettslige plikten statsråden vil ha til å fratre i en enkelt sak, og går ikke inn på spørsmålet om det ut over dette kan være hensiktsmessig for statsråden å fratre i en sak for å unngå unødig oppmerksomhet om sin egen rolle ved siden av statsrådsgjeringen.

4. Den konkrete bakgrunnen for Landbruks- og matdepartementets henvendelse var at det er reist spørsmål om statsrådets habilitet i E.coli-saken. Spørsmålet oppstår fordi statsråden som produsent innen landbruket er deltaker i samvirkeforetaket Gilde Fellesslakteriet, som er en del av samvirkeforetaket Gilde Norsk Kjøtt BA. Gildekonsernet har vært gransket av Mattilsynet i forbindelse med utbruddet av E.coli-smitte.

Som et utgangspunkt vil vurderingen av om en tjenestemann blir inhabil på grunn av eierinteresser i et selskap, enten dette er som andelseier eller på annen måte, avhenge av vedkommendes personlige interesse i saksutfallet, herunder hvilke økonomiske interesser det er tale om. Det har her betydning hvor stor økonomisk interesse eierandelen medfører i seg selv og hvilken forholdsmessig eierandel vedkommende har i det aktuelle selskapet, men også hvilken innflytelse vedkommende kan få på saksutfallet, jf. Frihagen op.cit. s. 176.

For vurderingen av landbruks- og matministerens habilitet har det således betydning at både Gilde Fellesslakteriet og Gildekonsernet som helhet har et betydelig antall andelseiere. I konsernets årsmelding for 2005 fremgår det at det var 27 524 andelseiere i konsernet. Statsrådens eierandel er derfor beskjeden. Det er også grunn til å peke på at statsråden leverer til Gilde Fellesslakteriet, mens det er andre enheter i Gildekonsernet som har vært i fokus i E.coli-saken.

Selv om det neppe kan ha særlig betydning for inhabilitetsvurderingen at inntekten tilfaller statsrådets ektefelle i stedet for statsråden selv, synes det ut fra de opplysninger vi har mottatt som at leveransene til Gildekonsernet ikke har avgjørende økonomisk omfang for statsråden. Verdien av landbruksforetakets produksjon av storfekjøtt er anslått til 150 000 kr i 2006, noe som utgjør 15 % av landbruksforetakets samlede inntekt. Med en leveranse av denne størrelsesorden vil det imidlertid være av betydning om en avgjørelse overfor Gilde kan innvirke på foretakets utbytte. Vi har ikke noe opplysninger som gir grunn til å tro at det kan være tilfellet her.

Mattilsynet er administrativt underlagt Landbruks- og matdepartementet, mens den faglige instruksjonsmyndigheten er delt mellom Helse- og omsorgsdepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet og Landbruks- og matdepartementet. I Landbruks- og matdepartementets brev hit er det uttalt at Mattilsynet har høy grad av uavhengighet i tilsynsarbeidet, og at departementet i alminnelighet ikke instruerer eller griper inn i enkeltvedtak som treffes i ordinært tilsynsarbeid. Mattilsynet er delt i tre organisatoriske nivåer, et sentralt nivå, et regionalt nivå og et lokalt nivå. Når tilsynet treffer vedtak på lavere nivå, vil også klagebehandling finne sted innad i tilsynet, slik at departementet normalt ikke har noen befatning med enkeltsaker. Dette er imidlertid ikke avgjørende i en habilitetsvurdering. Det er neppe tvilsomt at Mattilsynet ikke har en slik uavhengighet at departementets instruksjonsmyndighet er avskåret. Hvis Mattilsynet behandler en sak hvor statsråden står i et slikt forhold til en part at han ville være inhabil til selv å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller å treffe avgjørelsen, må han også unnlate å instruere tilsynet i saken. Dette innebærer at i alle tilfeller hvor det er aktuelt for departementet å gripe inn i Mattilsynets behandling av enkeltsaker, må det foretas en vurdering av om statsråden er habil. Ved inhabilitet må det oppnevnes en settestatsråd som treffer avgjørelse i saken, men inhabiliteten vil ikke være til hinder for at embetsverket i departementet tilrettelegger grunnlaget for avgjørelsen, jf. forvaltningsloven § 6 tredje ledd. Hvis statsråden er å anse som inhabil til å instruere Mattilsynet om et spørsmål, kan det også reises spørsmål om han ikke også bør avstå fra å uttale seg om spørsmålet, siden dette lett kan bli oppfattet som et signal overfor Mattilsynet.

Etter en helhetsvurdering er Lovavdelingens konklusjon at landbruks- og matministeren ikke er inhabil i forbindelse med Mattilsynets behandling av E.coli-saken på grunn av hans posisjon som andelseier i Gilde Fellesslakteriet. Tilknytningen mellom statsråden og Gildekonsernet er ikke tilstrekkelig nær til at det er nærliggende å tale om inhabilitet i denne saken. Det kan nok ikke helt utelukkes at statsråden i visse

tilfeller vil kunne være inhabil også når Mattilsynet behandler saker som involverer Gilde, men da må det kreves at det er forhold i tillegg til andelsinnehavet som begrunner inhabilitet, for eksempel at en sak direkte involverer Gilde Fellesslakteriet og at statsrådets landbruksforetak blir direkte berørt på en sterkere måte enn andelseiere generelt.

5. Når det gjelder jordbruksavtalen, synes det ut fra de opplysninger vi har tilgang til, ikke sannsynlig at det vil kunne oppstå særlige habilitetsspørsmål. Det vil her normalt være tale om generelle ordninger som angår et stort eller ubestemt antall landbruksforetak. Forvaltningsloven § 6 første ledd er i slike tilfeller ikke anvendelig, og vilkåret i annet ledd om "særegne forhold" vil normalt ikke være oppfylt. Det klare utgangspunktet vil være at i de tilfeller hvor en avgjørelse får betydning for en større og ubestemt krets av personer, vil en tilknytning til denne gruppen ikke uten videre gjøre statsråden inhabil. Dette gjelder selv om en avgjørelse – for eksempel om fastsettelse av melkekvoter – får direkte betydning for statsrådets landbruksforetak, så lenge det er tale om generelle bestemmelser om kvotenes størrelse og ikke om en individuell fastsettelse av kvoten for statsrådets foretak.

Vi viser for øvrig til Lovavdelingens uttalelse 22. januar 1992 (snr. 1858/91 E) om inhabilitetsspørsmål i forhold til statens forhandlingsutvalg. De retningslinjer som kommer til uttrykk der er fortsatt anvendelige og vil i stor grad kunne gi veiledning også for vurderingen av statsrådets habilitet i forbindelse med jordbruksavtalen.

6. Innenfor de øvrige av Landbruks- og matdepartementets ansvarsområder, slik disse er beskrevet i brevet hit, er det vanskelig å gi konkrete anbefalinger om hvordan eventuelle habilitetsspørsmål skal vurderes. Dette skyldes blant annet at vi ikke har opplysninger om hvor sannsynlig det er at habilitetsspørsmål kan oppstå eller i hvilken forbindelse dette i så fall kan skje.

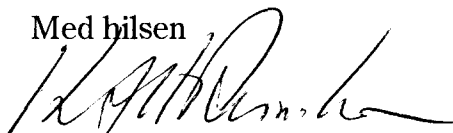
Vi kan ikke se at Landbruks- og matdepartementets kompetanse i medhold av konsesjonsloven, jordloven eller odelsloven reiser særlige habilitetsspørsmål. Det er opplyst at departementet har delegert kompetansen til å treffe enkeltvedtak til andre organer, og at departementet ordinært heller ikke har noen rolle som klageinstans. I de tilfellene hvor Statens landbruksforvaltning omgjør et enkeltvedtak av eget tiltak, slik at departementet blir klageinstans, vil habilitetsspørsmål bare oppstå dersom statsråden står i et slikt forhold til sakens parter som beskrevet i forvaltningsloven § 6. Vi peker for ordens skyld på at en eventuell inhabilitet for statsråden ikke vil være til hinder for at Statens landbruksforvaltning selv utnytter sin kompetanse, jf. at bestemmelsen om avledet inhabilitet i forvaltningsloven § 6 tredje ledd bare gjelder underordnede i samme organ. Habilitetsreglene vil derimot være til hinder for at Landbruks- og matdepartementet uten oppnevning av settestatsråd instruerer Statens landbruksforvaltning til å omgjøre et vedtak av eget tiltak dersom statsråden står i et slikt forhold til sakens parter som beskrevet i forvaltningsloven § 6, jf. Frihagen op.cit.

s. 374-75. Vi ser imidlertid dette som en så lite sannsynlig problemstilling at det ikke er grunn til å gå nærmere inn på spørsmålet her.

Også når det gjelder skogdrift og skogslovgivningen er det opplyst at kompetansen til å treffe enkeltvedtak ikke ligger i departementet, verken som førsteinstans eller som klageorgan. De synspunkter som er nevnt ovenfor vil derfor ha tilsvarende relevans her. Selv om statsråden eller hans ektefelle har inntekter fra skogdrift, vil det knapt kunne bli tale om inhabilitet i forhold til å vedta forskrifter eller å foreta budsjettmessige prioriteringer. Slike avgjørelser vil normalt påvirke alle eller en ubestemt mengde skogeiere, slik at vilkåret i forvaltningsloven § 6 annet ledd om "særegne forhold" ikke vil være oppfylt. Det vil imidlertid være grunn til varsomhet dersom en forskrift eller en budsjettildeling påvirker statsrådets skogdrift uten å angå skogdrift generelt. Tenkte eksempler på dette kan være en forskrift som i realiteten bare får anvendelse for statsrådets skogdrift eller for et lite antall skogeiere, eller en budsjettildeling som direkte tilgodeser statsrådets skogdrift. Også dette fremstår som så vidt lite sannsynlig at det ikke er grunn til gå nærmere inn på spørsmålet her.

I forhold til dyrevernlovgivningen er det opplyst at departementet vil kunne få klagesaker til behandling, men at de fleste klagesaker behandles av Mattilsynet. I de tilfeller hvor departementet er klageorgan, gjelder det samme som skissert ovenfor. Det må legges til grunn at statsråden må fratru dersom saken gjelder hans eget landbruksforetak, eller dersom saken ellers berører ham på en slik måte at vilkårene i forvaltningsloven § 6 første eller annet ledd er oppfylt.

Med hilsen



Knut Helge Reinskou e.f.  
avdelingsdirektør



Kjetil Larsen  
rådgiver