



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Lovavdelingen

Finansdepartementet
Postboks 8008 DEP
0030 OSLO

Deres ref.
21/4268-30

Vår ref.
21/6972 - TRR

Dato
06.01.2022

ANMODNING OM LOVAVDELINGENS VURDERING

1. Innledning og bakgrunn

Vi viser til Finansdepartementets brev 20. desember 2021 med vedlegg, der det bes om Lovavdelingens vurdering av habilitetsspørsmål som eventuelt vil kunne oppstå dersom Jens Stoltenberg utnevnes til stillingen som sentralbanksjef.

Bakgrunnen for henvendelsen er den pågående prosessen med å ansette en ny sentralbanksjef når den nåværende sentralbanksjefen går av i 2022. Sentralbanksjefen ansettes for et åremål på seks år av Kongen i statsråd, jf. sentralbankloven § 2-11. En av søkerne til stillingen er Jens Stoltenberg. Finansdepartementet har til bruk for innstillingsgruppen utarbeidet et foreløpig notat med en vurdering av i hvilken grad Stoltenbergs relasjon til Arbeiderpartiet gjennom tidligere verv og roller i partiet, samt hans vennskap med nåværende arbeiderpartileder og statsminister Jonas Gahr Støre, vil kunne føre til at Stoltenberg blir inhabil i saker som er til behandling i Norges Bank. I brevet 20. desember 2021 bes det om Lovavdelingens vurderinger av de habilitetsspørsmål som drøftes under punkt 4 i det foreløpige notatet.

I Finansdepartementets notat er det i punkt 4.1 lagt til grunn følgende faktiske opplysninger om Jens Stoltenbergs bakgrunn:

«Jens Stoltenberg er blant søkerne til stillingen som ny sentralbanksjef. Han er tidligere arbeiderpartipolitiker, herunder statsminister fra 2000-2001 og 2005-2013, finansminister fra 1996-1997 og energi- og næringsminister fra 1993-1996. Stoltenberg var AUF-leder fra 1985 til 1989 og leder av Arbeiderpartiet fra 2002 til 2014. Fra 1. oktober 2014 har han

vært generalsekretær i NATO. Så vidt vi er kjent med, har han ikke hatt verv eller andre roller i Arbeiderpartiet etter at han ble generalsekretær i NATO.»

I notatet punkt 4.3 er det gitt følgende beskrivelse av relasjonen mellom Jens Stoltenberg og statsminister Jonas Gahr Støre:

«Statsministeren har gitt uttrykk for at han vil erklære seg inhabil i ansettelsessaken dersom Stoltenberg er en av søkerne til stillingen som ny sentralbanksjef, og dette er etter det vi forstår basert på at det foreligger et nært vennskap dem imellom. Vi legger derfor til grunn at det er en «nær personlig tilknytning» mellom Støre og Stoltenberg.»

I notatet punkt 2.2 gis en omtale av organiseringen av Norges Bank og sentralbanksjefens oppgaver, og vi siterer følgende utdrag:

«Norges Banks øverste organer er hovedstyret, komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitet og representantskapet. Sentralbanksjefen er leder av både hovedstyret og komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitet. Sentralbanksjefen er også daglig leder av Norges Bank, men likevel slik at hovedstyret ansetter en egen daglig leder av Norges Banks forvaltning av Statens pensjonsfond utland (NBIM).

Sentralbanksjefen forbereder saker til både hovedstyret og komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitet, og sørger for gjennomføring av de vedtakene som treffes.

Hovedstyrets og komiteens oppgaver fremgår av henholdsvis sentralbankloven §§ 2-4 og 2-7, se nærmere under [...]

Sentralbanksjefens oppgaver som daglig leder er regulert i sentralbankloven § 2-11. Det fremgår her at sentralbanksjefen står for den daglige ledelsen av Norges Banks virksomhet og skal følge retningslinjer og pålegg fra hovedstyret. Den daglige ledelsen omfatter ikke saker som etter sentralbankens forhold er av uvanlig art eller stor betydning. Den daglige ledelsen omfatter heller ikke saker som bare hører under den daglige ledelsen av Norges Banks forvaltning av SPU.»

I punkt 4.1 er det videre angitt noen sakstyper som sentralbanksjefen må forventes å være involvert i behandlingen av. Det er presisert at oversikten ikke er ment å være uttømmende:

- «Komiteens beslutninger om styringsrenten.
- Komiteens beslutninger om andre pengepolitiske virkemidler, for eksempel om nivået på motsyklisk kapitalbuffer.
- Komiteens rådgivning til regjeringen og departementet, for eksempel om nivået på systemrisikobufferen.
- Hovedstyrets beslutninger knyttet til styringen og driften av Norges Bank, herunder fastsettelse av planer og retningslinjer for Norges Banks virksomhet og forslag til Norges Banks budsjett.
- Hovedstyrets beslutninger om S-lån (lån på spesielle vilkår til banker i krise) og Norges Banks bidrag til krisehåndtering av enkeltinstitusjoner.
- Hovedstyrets beslutninger knyttet til betalingssystemet og finansiell infrastruktur.»

2. Nærmere om problemstillingen

Finansdepartementet har som nevnt foran utarbeidet et foreløpig notat om habilitetskrav for sentralbanksjefen, vedlagt brevet 20. desember 2021.

I tillegg til habilitetsreglene i forvaltningsloven kapittel II, redegjøres det i notatet for særregler i sentralbankloven om hvem som ikke kan inneha bestemte stillinger, herunder stillingen som sentralbanksjef, for habilitetsregelverket fastsatt av Finansdepartementet med hjemmel i sentralbankloven § 2-3 femte ledd, og for Norges Banks etiske prinsipper. For en nærmere beskrivelse av dette regelverket viser vi til Finansdepartementets notat, se punkt 3.1, 3.3 og 3.4.

Vår vurdering i det følgende er i utgangspunktet avgrenset til å gjelde forvaltningslovens alminnelige regler om habilitet i §§ 6 til 10. Bestemmelsene i sentralbankloven og det særskilte habilitetsregelverket gitt med hjemmel i loven omtales kun i den utstrekning de har betydning for anvendelsen eller tolkningen av forvaltningslovens bestemmelser.

Vurderingen av en offentlig tjenestemanns habilitet må alltid gjøres konkret, med utgangspunkt i den enkelte avgjørelsen det er tale om å treffe. I Finansdepartementets notat punkt 4.1 er det inntatt en oversikt over sentrale sakstyper sentralbanksjefen må forventes å være involvert i. Habilitetsvurderingen i notatet punkt 4.3 er imidlertid i begrenset grad knyttet opp mot konkrete saker eller sakstyper en ny sentralbanksjef vil tilrettelegge avgjørelsesgrunnlaget for eller delta i avgjørelsen av. Vår vurdering vil derfor også bli nokså generell, og vi vil i første rekke beskrive de utgangspunktene som må legges til grunn i vurderingen knyttet til en konkret avgjørelse.

Vi understreker at vi i det følgende kun omtaler forhold av betydning for habiliteten til Stoltenberg som eventuell sentralbanksjef. Anmodningen fra Finansdepartementet er begrenset til dette, se notatet 20. desember 2021 punkt 1 der det fremgår at det avgrenses mot «problemstillinger knyttet til habilitet for regjeringsmedlemmer, både ved ansettelse av ny sentralbanksjef og under sentralbanksjefens ansettelsesforhold». Vår vurdering her er avgrenset på samme måte slik at vi ikke behandler spørsmål som gjelder habiliteten til statsministeren eller andre medlemmer av regjeringen.

Vår vurdering gjelder habilitetsspørsmål, og vi tar ikke stilling til forståelsen av sentralbanklovens bestemmelser om uavhengighet mv. Vi nevner for ordens skyld også at vi heller ikke gir uttrykk for noe syn på om de hensyn og formål som ligger bak reglene i sentralbankloven, tilsier at bestemte søkere bør eller ikke bør utnevnes til stillingen som sentralbanksjef. Dette er spørsmål som ligger utenfor det vi er bedt om å vurdere.

3. Lovavdelingens vurdering

3.1 Rettslige utgangspunkter

Forvaltningsloven gjelder for Norges Banks virksomhet, jf. forvaltningsloven § 1. Habilitetsreglene i lovens kapittel II gjelder derfor for sentralbanksjefen, jf. § 10 første punktum.

Etter forvaltningsloven § 6 første ledd vil en offentlig tjenestemann være inhabil til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller treffe avgjørelse i en forvaltningssak der han selv er part, jf. § 6 første ledd bokstav a, eller har en relasjon til en part i saken som er omfattet av § 6 første ledd bokstav b til e. Ut fra de mottatte opplysningene er ingen av de absolutte inhabilitetsgrunnene i § 6 første ledd bokstav a til e aktuelle i saken her.

Videre følger det av forvaltningsloven § 6 andre ledd at en tjenestemann er inhabil til å treffe avgjørelse eller forberede avgjørelse i en sak dersom det foreligger «andre særegne forhold» som er «egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet». Det følger av bestemmelsen at det i vurderingen 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.» Bestemmelsen åpner for en bred, skjønnsmessig vurdering. Der det for en tjenestemann foreligger flere tilknytningspunkter, kan en samlet vurdering tilsi inhabilitet selv om ingen enkelt tilknytning i seg selv kan begrunne det. Vurderingen må skje i lys av de sentrale hensynene bak habilitetsreglene, som er å sikre korrekte avgjørelser og bidra til å opprettholde tilliten og troverdigheten til forvaltningen, se for eksempel avgjørelsen i Rt. 1996 s. 64.

Formuleringen «egnet til» indikerer at det må legges vekt på hvordan forholdet fremstår utad. Selv om den som avgjør habilitetsspørsmålet, stoler på at tjenestemannen vil opptre upartisk, er vedkommende inhabil dersom det foreligger særegne omstendigheter som objektiv sett er egnet til å svekke publikums tillit til tjenestemannens upartiskhet i behandlingen av den konkrete saken. En tjenestemann vil derfor kunne være inhabil også i tilfeller hvor det reelt sett ikke er grunn til å tro at vedkommende lar seg påvirke. Omvendt er ikke offentlig kritikk eller lignende i seg selv tilstrekkelig til å konstatere inhabilitet. Det er også nødvendig å se på det grunnlaget som kritikken bygger på, se Eckhoff/Smith, Forvaltningsrett, 11. utgave (2018) s. 217. Det er naturlig å se hen til om de særegne forholdene i saken etter en objektiv målestokk gir omverdenen rimelig og saklig grunn til å tvile på tjenestemannens upartiskhet. Tilsvarende er lagt til grunn for vurderingen av dommerhabilitet etter domstoloven § 108, se eksempelvis HR-2021-943-A avsnitt 14.

3.2 Betydning av tidligere verv

Stoltenberg har hatt en svært sentral posisjon i Arbeiderpartiet og norsk politikk gjennom mange år, herunder som statsminister. Han har siden oktober 2014 vært generalsekretær i NATO og har i denne tiden, etter det vi kjenner til, ikke hatt politiske verv. Når det gjelder betydningen av hans tidligere politiske verv for vurderingen av om

det foreligger «særegne forhold» etter forvaltningsloven § 6 andre ledd, finner vi grunn til først å nevne sentralbanklovens særlige regler om rollekombinasjoner for å sikre Norges Banks uavhengighet av regjering og Storting, se punkt 2 foran. Etter sentralbankloven § 2-3 fjerde ledd og § 2-6 tredje ledd kan personer i nærmere angitte stillinger ikke samtidig være medlemmer av henholdsvis hovedstyret og komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitet. Bestemmelsene innebærer i praksis et forbud mot at personer med slike roller ansettes som sentralbanksjef. Det gjelder blant annet regjeringsmedlemmer, politiske medarbeidere i departementene og ved Statsministerens kontor, stortingsrepresentanter, politiske medarbeidere på Stortinget, komitésekretærer på Stortinget, samt nærstående til disse persongruppene. Stoltenberg er ikke omfattet av disse forbudene.

I forarbeidene omtales dette som «kretsen av «politisk inhabile» i sentralbankloven». Det understrekes at dette vil gjelde personer med tilknytning til de konstitusjonelt styrende organene – Stortinget og regjeringen – blant annet i lys av sentralbankens selvstendige rolle. Det er også uttalt at det ikke er ønskelig at andre personer med sentral partipolitisk tilknytning automatisk skal utelukkes. Det vises til Ot.prp. nr. 81 (2002-2003) punkt 3.3.4 der det blant annet heter at det «kan være uheldig om ellers vel kvalifiserte personer som det ikke er reell grunn til å utelukke fra vervet, blir gjort formelt inhabile.»

Lovgiver har på denne måten trukket opp grensene for hvilke personer som ikke skal kunne være sentralbanksjef. Dette er begrunnet i hensyn til Norges Banks særlige rolle og uavhengige stilling, og er ment å hindre interessekonflikter som kan svekke tillit til sentralbanken, jf. også Prop. 97 L (2018-2019) punkt 6.2.1.1 og den nærmere gjennomgangen i Finansdepartementets notat 20. desember 2021 punkt 3.1 og 3.3. Samtidig bygger lovgivningen på en vurdering av at det kan være uheldig å utelukke ytterligere persongrupper fra sentrale roller i Norges Bank. Når disse hensynene er vurdert og avveid av lovgiver, er det vanskelig å se at de samme hensynene skal tillegges en vesentlig annen betydning etter forvaltningslovens habilitetsregler. Etter vårt syn kan derfor ikke nåværende eller tidligere politiske stillinger eller verv *i seg selv* medføre inhabilitet etter forvaltningsloven § 6 andre ledd når personen ikke rammes av de særlige forbudene i sentralbankloven §§ 2-3 og 2-6.

Den praksis som foreligger om hva som utgjør et «særegent forhold» som kan føre til inhabilitet etter forvaltningsloven § 6 andre ledd, viser at den klare hovedregelen er at ulike former for rollekombinasjoner eller tidligere befatning med en sak i en annen rolle, ikke fører til inhabilitet. Vi viser til uttalelsen i JDLOV-2019-2816 med videre henvisninger:

«Utgangspunktet er at ein tenestemann ikkje er inhabil til å behandle ei sak som vedkomande har behandla tidlegare i ei anna rolle. Inhabilitet kan likevel kome på tale i særlege tilfelle, men det skal i utgangspunktet mykje til. Vurderinga kan likevel bli strengare i enkelte sakstyper, fyrst og fremst der rettstryggleiksomsyn tilseier det. Ei slik strengare vurdering er særleg aktuell der ein tenestemann behandlar ei klage over

eit vedtak vedkomande har behandla tidlegare. Vi viser til utgreiinga i fråsegna vår 6. mai 2013 (sak 2013/2646). Standpunkta i den juridiske litteraturen det er vist til i den fråsegna, er ført vidare i dei nyare utgåvene av litteraturen. Vi viser til Woxholth, Forvaltningsloven med kommentarer, 5. utg. (2011) s. 172 flg.; Eckhoff/Smith, Forvaltningsrett, 11. utg. (2018) s. 220; Bernt/Rasmussen, Frihagens forvaltningsrett bind 1, 2. utg. (2010) s. 223-224; Graver, Alminnelig forvaltningsrett, 4. utg. (2015) s. 311 flg.»

Lovavdelingen uttalte seg også om betydningen av rollekombinasjoner i JDLOV-2019-6018. Her ble det lagt vekt på at det for medlemmer av granskingskommisjoner kan tenkes at det må stilles noe strengere krav:

«Utgangspunktet er at rollekombinasjoner eller tidligere befatning med samme sak i seg selv ikke fører til inhabilitet, jf. Graver, Alminnelig forvaltningsrett (4. utg. 2015) s. 311, Eckhoff og Smith, Forvaltningsrett (11. utg. 2018) s. 220 og Frihagen, Inhabilitet etter forvaltningsloven (1985) s. 315 flg. Det dreier seg imidlertid her om gransking, hvor det er særlig viktig at allmennheten kan ha tillit til granskernes uhildethet. Vi viser her til punkt 3.1. Forventningen om uhildethet skal beskytte både mot en for streng og mot en for mild vurdering av det som er tema for granskingen på dette punktet. Granskingen som helhet oppfattes, ut fra bakgrunnen for oppnevningen av granskingsutvalget, å ha stor betydning i ulike retninger. Granskingsutvalget har også, innenfor det mandatet som er gitt, et relativt vidt skjønn til hvordan granskingen skal innrettes, også når en isolerer spørsmålet til undersøkelse av enkeltstående deler av granskingen.»

Disse utgangspunktene om rollekombinasjoner tilsier også at tilhørighet til et politisk parti, tidligere verv eller generelt politisk engasjement i seg selv vanskelig kan føre til inhabilitet. Det må også gjelde for en person med så sentral betydning for norsk politikk som Stoltenberg har hatt gjennom mange år. Selv om han på den måten kan sies å skille seg fra andre tidligere politikere, bør det utvises varsomhet med å legge til grunn at personer med lang erfaring fra politikken på generelt grunnlag skal utelukkes fra ledende stillinger i forvaltningen. Som Finansdepartementet viser til, er det langvarig praksis for at tidligere politikere utnevnes til statsforvaltere, etatsledere og andre lignende stillinger.

Som det fremgår av uttalelsene sitert foran, vil inhabilitet etter en konkret vurdering kunne oppstå i en bestemt sak dersom tjenestemannen tidligere har hatt befatning med samme sak i sin tidligere rolle, eller dersom han har utvist et særlig engasjement i saken. For de sakstypene som er listet opp i Finansdepartementets notat 20. desember 2021, antar vi at dette for Stoltenbergs del vil være lite aktuelt. Generelt vil muligheten for at det skal oppstå et slikt særlig tilfelle hvor tidligere befatning med en sak kan føre til inhabilitet, normalt også reduseres med tiden som har gått fra tjenestemannen fratrådte den tidligere stillingen. Illustrerende er her Lovavdelingens tre uttalelser om betydningen av tidligere utenriksminister Støres forhold til Norges Røde Kors for hans habilitet i «automatsaken», se JDLOV-2005-7710a, JDLOV-2005-7710b og JDLOV-2005-7710c.

Utgangspunktene beskrevet over utelukker imidlertid ikke at tidligere politiske verv *kan* få betydning ved siden av andre forhold i en helhetsvurdering, og at det da også blir sett hen til sentralbankens særlige stilling og uavhengige rolle, se nedenfor. Som nevnt i punkt 2 over tar vi med dette ikke stilling til den nærmere forståelsen av sentralbanklovens bestemmelser om uavhengighet, og vi gir heller ikke uttrykk for noe syn på om det er formål eller hensyn bak reglene som tilsier at bestemte kandidater bør prioriteres ved ansettelsen.

3.3 Betydningen av vennskapet mellom Stoltenberg og Støre

Vi går etter dette over til å vurdere betydningen av vennskapet mellom Stoltenberg og nåværende arbeiderpartileder og statsminister Jonas Gahr Støre. Ordlyden i forvaltningsloven § 6 andre ledd angir at det i vurderingen av «andre særegne forhold» skal vektlegges om avgjørelse i en konkret sak gir «særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til». Det innebærer både en vurdering av vennskapets nærhet og av hvor sterke interesser tjenestemannens venn har i utfallet av de aktuelle beslutningene. Det kan vises til Eckhoff/Smith, Forvaltningsrett, 11. utgave (2018) s. 2019:

«Tilknytningens nærhet og styrken av interessemotsetningen eller -fellesskapet må for øvrig ses i sammenheng med hverandre. Jo nærmere tilknytning f.eks. en statsansatt har til en person som har interesser felles med eller i strid med parten, jo mindre er kravet til interessenes styrke. Kravet er minst når det er den ansattes egne interesser det dreier seg om.»

Når det gjelder *tilknytning gjennom vennskap* har vi i flere tidligere saker uttalt oss om hva som regnes som «særegne forhold» som kan føre til inhabilitet etter forvaltningsloven § 6 andre ledd. I vår tolkningsuttalelse 3. november 2000 (JDLOV-2000-8596B), også vist til i flere senere saker, uttalte vi følgende om tilknytningsmomentet:

«Det er antatt både i teori og ved praktiseringen av forvaltningslovens inhabilitetsregler at det som utgangspunkt skal mye til før vennskap i seg selv fører til inhabilitet. Noe upresist kan en si at det bare er nært vennskap og skarpt og direkte motsetningsforhold som i seg selv fører til inhabilitet etter § 6 annet ledd. Vanlig godt bekjentskap og samarbeid leder ikke til inhabilitet. Vi viser til Frihagen, op.cit. s. 228 og s. 231, og Woxholth, op.cit. s. 142. I sak 57/87 (uttrykt) uttaler Sivilombudsmannen: «Det skal foreligge et virkelig nært vennskap før et slikt forhold fører til inhabilitet.»»

I en senere sak har Sivilombudsmannen uttalt at «[u]tgangspunktet er at det må foreligge et spesielt godt og personlig vennskskapsforhold» for at vennskapet skal begrunne inhabilitet, jf. uttalelsen i Sivilombudsmannens årsmelding for 2009 s. 147 (SOMB-2009-32). Tilsvarende ble lagt til grunn i SOMB-2013-1263.

Vi har også tidligere uttalt oss om relasjoner som har sin bakgrunn i faglig og politisk samarbeid, og viser for helhets skyld blant annet til vår tolkningsuttalelse 30. januar 2008 (JDLOV-2008-532):

«Et nærmere samarbeid i tjenesten vil normalt ikke føre til inhabilitet. Vi viser her til Frihagen, Inhabilitet etter forvaltningsloven (1985) s. 346, jf. s. 340. Det gjelder etter vårt syn som utgangspunkt selv om samarbeidet strekker seg over lang tid og er omfattende. Om samarbeidet er av faglig eller faglig-politisk karakter, spiller i denne sammenheng mindre rolle. 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. Sakens art vil også spille inn, for eksempel slik at det kan være grunn til å utvise større varsomhet der det er spørsmål om å rette kritikk mot parten.

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. Vi viser her til vår uttalelse i brev 15. januar 2008 (snr. 2008/00112 EO) (JDLOV-2008-112) med henvisninger.»

Vennskapet mellom Stoltenberg og statsminister Støre er ikke beskrevet nærmere i oversendelsen fra Finansdepartementet. På bakgrunn av statsminister Støres uttalelser om egen inhabilitet i ansettelsessaken legger vi, i likhet med Finansdepartementet, til grunn at det foreligger en «nær personlig tilknytning» mellom statsministeren og Jens Stoltenberg. I en konkret sak der habilitetsspørsmålet blir aktuelt, må det tas stilling til om det er nødvendig med en nærmere vurdering av deres relasjon for å avgjøre om det er snakk om et slikt nært og personlig vennskapsforhold som er omtalt over.

Relasjonens nærmere karakter og nærhet vil ha betydning i den samlede vurderingen av omstendighetene i saken. Dersom relasjonen er svært nær, vil det kunne innebære at det skal noe mindre til før det foreligger inhabilitet enn dersom relasjonen er noe mindre nær, jf. f.eks. JDLOV-2018-4648 der det ble vektlagt at vennskapet lå i «grenseland for hva som i seg selv må antas å kunne føre til inhabilitet». Videre kan det i en samlet vurdering av habiliteten i en sak også legges vekt på en fjernere personlig tilknytning enn det som kan betegnes som «nær personlig tilknytning». Avgjørende blir uansett om omstendighetene samlet innebærer «særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til» tjenestemannens inhabilitet.

I den konkrete vurderingen vil det som redegjort for over være et sentralt moment *hvilken interesse* tjenestemannens venn har i avgjørelsen, og om avgjørelsen kan utgjøre

«særlig fordel, tap eller ulempe» for ham. Når det etter loven skal legges vekt på om avgjørelsen kan innebære «særlig» fordel, tap eller ulempe, ligger det i dette at det normalt ikke vil foreligge inhabilitet dersom avgjørelsen vil innebære en tilsvarende fordel, tap eller ulempe for en større eller ubestemt personkrets, jf. Ot.prp. nr. 73 (1976-77) s. 62. Vi har i en rekke tidligere uttalelser gitt uttrykk for at det dermed kun unntaksvis vil foreligge inhabilitet i saker av generell karakter, selv om avgjørelsen også kan få konsekvenser for tjenestemannen selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til, se eksempelvis vår tolkningsuttalelse 12. november 2009 (JDLOV-2009-7092) hvor også følgende fremheves som relevant i vurdering:

«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.»

Tidligere praksis knyttet til begrepet «særlig fordel, tap eller ulempe» gjelder i all hovedsak økonomiske fordeler, tildeling av verv eller stilling eller lignende personlige forhold. Sakstypene som er listet opp i Finansdepartementets notat punkt 4.1, er ikke omtalt i nærmere detalj, men vi har vanskelig for å se at Stoltenberg i rollen som sentralbanksjef vil behandle slike saker som vil kunne gi statsminister Støre *personlige* fordeler, selv om det ikke helt kan utelukkes.

Slik vi ser det, er spørsmålet heller om Stoltenberg som sentralbanksjef vil behandle saker som vil innebære «særlig fordel, tap eller ulempe» for Støre *i egenskap av statsminister*. Her gir praksis lite veiledning. Lovens ordlyd er imidlertid generell, og også andre forhold enn de økonomiske og rent personlige virkningene kan omfattes av begrepet. I en tolkningsuttalelse 23. januar 2014 (JDLOV-2013-8032) som gjaldt spørsmålet om politisk rådgiver Catharina Munthe som følge av hennes ekteskap med ordfører Fabian Stang var inhabil til å delta i Kulturdepartementets behandling av enkelte saker som gjaldt Oslo kommune, ble det blant annet fremholdt at omdømmegevinster eller –tap etter omstendighetene kan tenkes å være av en slik art at de omfattes av begrepet «særlig fordel, tap eller ulempe»:

«Begrepet «fordel, tap eller ulempe» i § 6 andre ledd omfatter også andre typer konsekvenser, for eksempel omdømmegevinster eller -tap. De aktuelle søknadene gjelder forholdsvis store og prestisjefylte prosjekter. Særlig med hensyn til OL-søknaden kan det nok ikke utelukkes helt at en vellykket realisering av prosjektet kan ha slike konsekvenser for omdømmet til de mest sentrale personene i prosessen at det omfattes av begrepet «særlig fordel, tap eller ulempe». Vi finner det imidlertid ikke nødvendig å gå nærmere inn på denne problemstillingen.»

Det er imidlertid vanskelig å se at tidligere uttalelser har særlig overføringsverdi til vurderingen av Stoltenbergs eventuelle deltakelse i beslutninger som sentralbanksjef og betydningen for statsminister Støre. Det er i stor grad snakk om beslutninger av svært generell karakter, eksempelvis om pengepolitiske virkemidler. Selv om andre

sakstyper, som eksempelvis Norges Banks bidrag til krisehåndtering av enkeltinstitusjoner, er mer konkrete, synes det å være et fellestrekk ved de ulike sakstypene at en eventuell fordel (eller ulempe) som en avgjørelse innebærer for Støre som statsminister, normalt vil være temmelig avledet og indirekte, og effekten må i mange tilfeller antas å være usikker. Vi antar at slike indirekte virkninger for statsministeren som det her er snakk om, som det klare utgangspunktet ikke kan sies å utgjøre «særlig fordel, tap eller ulempe» i lovens forstand. Det er snakk om mulige virkninger som er av en annen og mindre konkret karakter enn tilfellet har vært i andre saker der virkningene for venner og andre nærstående har medført inhabilitet.

På denne bakgrunn antar vi, på samme måte som Finansdepartementet, at vennskapet mellom Stoltenberg og statsministeren som det klare utgangspunktet ikke vil medføre at Stoltenberg er inhabil til å delta i behandlingen av sakstyper som er nevnt i Finansdepartementets notat. Avgjørelsen i disse sakene vil gjennomgående ikke medføre «særlig fordel, tap eller ulempe» for statsministeren, jf. forvaltningsloven § 6 andre ledd. Som nevnt må spørsmålet om inhabilitet imidlertid vurderes i lys av omstendighetene i den enkelte sak, og det kan ikke utelukkes at Stoltenberg vil være inhabil i konkrete saker.

Det avgjørende i den konkrete vurderingen av habilitetsspørsmålet vil være om de samlede omstendighetene i en sak utgjør «særegne forhold» som er «egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet», jf. § 6 andre ledd. Vennskapet mellom Stoltenberg og statsminister Støre vil da uansett utgjøre et sentralt forhold i den samlede vurderingen. Det er vanskelig på generelt grunnlag å uttale seg nærmere om hvilke andre forhold som vil kunne komme inn, men vi antar at inhabilitet i første rekke vil være aktuelt å vurdere nærmere dersom det foreligger spesielle omstendigheter i den aktuelle saken som medfører at utfallet av saken kan ha særskilt og vesentlig betydning for Støre. I en slik situasjon vil man også kunne se hen til de andre momentene nevnt i Finansdepartementets notat punkt 4.3, som Stoltenbergs bakgrunn og langvarige tilknytning til Arbeiderpartiet og de særlige hensyn som gjør seg gjeldende når det gjelder tillit til at sentralbanken opererer uavhengig av regjering og Storting.

Dersom avgjørelsen ikke utgjør særlig fordel, tap eller ulempe for Jonas Gahr Støre personlig, antar vi imidlertid, i tråd med vurderingene over, at inhabilitet kun vil være aktuelt i helt spesielle situasjoner der særskilte omstendigheter gjør seg gjeldende i den aktuelle saken.

4. Oppsummering

Det klare utgangspunktet må være at vennskapet mellom Stoltenberg og statsministeren og andre mer generelle forhold som Finansdepartementet har omtalt i henvendelsen hit, ikke vil medføre at Stoltenberg vil være inhabil til å behandle aktuelle saker som sentralbanksjef.

Som understreket foran, må habilitet alltid vurderes konkret i tilknytning til den enkelte sak som er til behandling i forvaltningsorganet. Habilitetsvurderingen i notatet fra Finansdepartementet er i begrenset grad knyttet opp mot konkrete saker, og som nevnt innledningsvis er vår vurdering i første rekke begrenset til å beskrive de generelle utgangspunktene som må legges til grunn ved en konkret vurdering av habilitet. Det kan ikke utelukkes at det vil foreligge særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til Stoltenbergs upartiskhet i konkrete saker slik at han vil være inhabil etter forvaltningsloven § 6 andre ledd. Basert på de mottatte opplysningene har vi imidlertid ikke funnet at det foreligger forhold som mer generelt tilsier at Stoltenberg vil være inhabil til å delta i behandlingen av de sakstyper som er nevnt av Finansdepartementet. Vi kan dermed slutte oss til Finansdepartementets hovedsynspunkter slik de blant annet kommer til uttrykk i notatet punkt 4.4 og er gjengitt i Finansdepartementets brev 20. desember 2021.

For ordens skyld nevner vi at vi ikke har tatt stilling til om de forhold som er nevnt denne uttalelsen, har betydning for om Stoltenberg eller andre kandidater *bør* utnevnes til sentralbanksjef. Det er spørsmål som ligger utenfor det vi er bedt om å vurdere.

Med hilsen

Ketil Bøe Moen
ekspedisjonssjef

Tonje Rønneberg Ruud
lovrådgiver

Dokumentet er godkjent og sendes uten signatur