

Inhabilitet

- en veiledning for folkevalgte

Disposisjon/innhold i denne utredningen:

Kap. 1: Innledning

Kap. 2: Reglene om “automatisk inhabilitet” i fvl.§6, 1.ledd.

Kap. 3: Reglene om inhabilitet etter en konkret vurdering
 (“sekkebestemmelsen”) i fvl.§6, 2.ledd.

Kap. 4: Særregler

Kap. 5: Behandling og avgjørelse av inhabilitetsspørsmålet

Kap. 6: Virkningen av inhabilitet

Kap. 7: Nærmere om fvl. §6, 2.ledd - eksempelsamling

1. Innledning

1.1. Hvor man finner reglene

- kommuneloven §40 nr. 3, som delvis viser til fvl.§6 og delvis har særregler
- forvaltningsloven §6, 1.og 2.ledd

1.2. Hensynene bak inhabilitetsreglene

- tillitshensynet
- saklighet, objektivitet
- unngå myndighetsmisbruk
- “bukken og havresekken”

1.3. Automatisk inhabilitet - fvl.§6, 1.ledd

- tilknytning som er så nær at lovgiveren har funnet det riktig å sette bestemte grenser
- slektskap, familietilknytning, tilknytning til en part

1.4. Skjønnsmessig vurdering - fvl.§6, 2.ledd

- inhabilitetsreglene i §6, 2.ledd er ikke “hugget i stein” - ingen fasit
- interessetilknytninger av forskjellig slag mellom en beslutningstaker (folkevalgt) og en part
- krever en skjønnsom vurdering:
 - at man har en ryggmargsrefleks som gjør at man i det minste reiser og vurderer spørsmålet (og eventuelt legger det frem til vurdering i det kollegiale organet man er medlem av)
 - loven gir retningslinjer
 - praksis (Sivilombudsmannens uttalelser)
 - juss og etikk

1.5. Når kan inhabilitet oppstå ? Avgrensningen av inhabilitetsreglens rekkevidde

- når man i egenskap av folkevalgt (eller ansatt) *tilrettelegger grunnlaget for* eller *avgjør en forvaltningssak*, dvs en sak som er til behandling i et forvaltningsorgan
 - “forvaltningsorgan for stat og kommune” (fv1.§1)
 - kommunestyre, formannskap, faste utvalg m.v.
 - gjelder inhabilitetsreglene for *gruppemøtene* ?
 - gruppemøter er ikke “forvaltningsorgan for kommunen”, men....
 - ulike synspunkter i juridisk teori, men det toneangivende synspunktet er at inhabilitetsreglene ikke kommer til anvendelse for gruppemøtene (Kommuneloven - komm.utg.2006 s. 303-304)
 - interkommunale selskaper
 - inhabilitetsreglene gjelder
 - selskapsorganer organisert etter aksjeloven
 - inhabilitetsreglene i forvaltningsloven gjelder ikke
- “forvaltningssak” - enhver sak (ikke avgrenset til offentlig myndighetsutøvelse/ enkeltvedtak, men også rene privatrettslige disposisjoner (f.eks sak om kjøp av et areal)

1.6. Å være inhabil er ikke kritikkverdig, men å ikke ta konsekvensen av det (opplyse om det eller fratre) kan være kritikkverdig

1.7. Særlig om valg og fastsettelse av godtgjøring - kl.§40 nr. 3 a

- man er ikke inhabil ved valg av medlemmer til kommunale organer, ei heller ved fastsettelsen av godtgjøring til folkevalgte

1.8. Fokus i det følgende: folkevalgte (men reglene om inhabilitet i forvaltningsloven gjelder både folkevalgte og ansatte)

2. Reglene om inhabilitet i forvaltningsloven §6, 1.ledd - automatisk inhabilitet

2.1. Den folkevalgte er part i saken, §6, 1.ledd bokstav a

2.1.1. Innledning

- partsbegrepet, jf fvl. §2, 1.ledd bokstav e
- den som søker om en begunstiging (ytelse/gode) - og som ytelsen skal tjene eller gis til fordel for
- familiemedlemmer, pårørende ?
 - litt avhengig av sakstype
 - foreldre har partsstatus i saker om barn
 - pårørende har ikke partsstatus i helse-og omsorgssaker
 - tilknytningen må vurderes i forhold til §6,2.ledd
- tiltakshaver eller nabo til tiltakshaver (plan-og byggesaker)
- generelt: partsbegrepet er noe dynamisk - grad av tilknytning og sakens mulige innvirkning på vedkommende må vurderes konkret
- den enkelte særlov kan gi avklaring eller veiledning (loven må tolkes)
- personkretsen kan bli utvidet ved klage (fvl. §28, 1.ledd) - "rettslig klageinteresse"

2.1.2. Avgrensningen av partsbegrepet i saker med mange parter/interessenter - særlig om større reguleringsplaner

Spørsmålet om anvendelse av forvaltningslovens bestemmelser om inhabilitet i større reguleringsaker vil i en rekke tilfelle måtte avgjøres etter en skjønnspreget vurdering. Nedenfor er nevnt enkelte momenter med henblikk på sakens behandling i kommunestyret.

Den omstendighet at en person er grunneier innenfor et større reguleringsområde, er i seg selv neppe nok til at vedkommende bør regnes som part i reguleringsaker. Som parter må man imidlertid regne de grunneiere som planen kan få en viss praktisk/økonomisk betydning for. Hvor vedkommende protesterer mot planen fordi han mener at den har slik betydning for ham, må han uten nærmere avveining regnes som part.

Hvor grunneieren må regnes som part, følger det av fvl.§6, 1.ledd at grunneieren selv og hans nærmeste familie, rettslige representant m.v er inhabile til å tilrettelegge saken eller delta i avgjørelsen.

Reglene i §6, 2.ledd vil særlig kunne komme til anvendelse overfor personer som står i et spesielt forhold til parten uten å falle inn under §6, 1.ledd, og dessuten overfor personer som selv har en direkte og vesentlig interesse i reguleringsplanen. Bestemmelsen vil således komme til anvendelse overfor arkitekt som har lagt frem et eget reguleringsforslag. Videre bør det føre til inhabilitet etter §6, 2.ledd at vedkommende er eier av tilgrensende eiendom dersom valg av utnytting innen planområdet er av vesentlig betydning for ham.

Et videre spørsmål er om inhabilitet - når denne først er konstatert - gjør seg gjeldende for hele planen eller bare i relasjon til den eiendom som bevirker inhabilitet. Normalt antas en reguleringsplan å måtte ses som en helhetsløsning for grunnutnyttingen innen planområdet. Det vil under denne forutsetning ikke være mulig å skille ut disponeringen av den enkelte eiendom, og konsekvensen må da være at inhabilitet gjelder behandlingen av hele reguleringsplanen. Dersom imidlertid reguleringsplanen kan deles opp i flere områder hvor grunnutnyttingen i det ene området ikke influerer, eller bare influerer i svært liten grad, på grunnutnyttingen i et annet område, må det være forsvarlig å knytte inhabiliteten til vedkommende område, og ikke til planen i sin helhet” (Komm.utg s. 305 med henvisning til Justisdepartementets uttalelse av 22.06.1970).

2.2. Den folkevalgte er i slekt/besvogret med en part i saken, jf fvl.§6, 1.ledd bokstav b

- ikke ethvert slektskap: oppstigende linje (foreldre, besteforeldre) eller nedstigende linje (barn, barnebarn), eller i sidelinje - men ikke fjernere enn søsken (nevøer og nieser omfattes ikke)
- svogerskap: omfatter ikke “uekte svogerskapsforhold” (eks: den folkevalgtes bror er gift med søster til parten)

2.3. Den folkevalgte er eller har vært gift, forlovet med e.l., med en part i saken, jf fvl.§6, 1.ledd bokstav c

2.4. Den folkevalgte er verge eller fullmektig for en part i saken, eller har vært verge eller fullmektig for en part etter at saken begynte, jf fvl.§6, 1.ledd bokstav d

2.5. Den folkevalgte har sterk tilknytning til en juridisk person som er part i saken, jf. fvl.§6,1.ledd bokstav e

- tilknytning mellom den folkevalgte og en part i saken som er en juridisk person (selskap, forening, stiftelse)

- ikke *enhver* tilknytning:
 - den folkevalgte må enten være leder eller ha en ledende stilling, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamlingen for selskapet
 - må må altså ha en dominerende stilling (makt og myndighet på et høyt nivå) for å kunne bli identifisert med selskapet - man blir ikke inhabil bare fordi man eksempelvis jobber i selskapet, eller har en stor aksjepost i selskapet uten å være leder eller medlem av styret/bedriftsforsamlingen
 - en dominerende aksjepost må imidlertid vurderes i forhold til §6, 2.ledd (sekkebestemmelsen)
- unntak for de tilfeller hvor parten (den juridiske person) fullt ut er eid av stat eller kommune
 - begrunnelsen for regelen
 - identifikasjon mellom kommunen og selskapet
 - selskapet er under offentlig kontroll, nesten på samme måte som selskapet hadde vært et forvaltningsorgan
 - kan et medlem av styret for et kommunalt selskap (som eies fullt og helt av kommunen) likevel være inhabil etter §6, 2.ledd etter en konkret vurdering ?
 - ulike syn på dette i juridisk teori, men inhabiliet kan vel ikke utelukkes i tilfeller hvor det kommunale foretaket opptrer i konkurranse eller konflikt med ikke-kommunale institusjoner eller selskaper (Komm.utg.s.308)

2.6. Betydningen av den positivrettslige reguleringen i §6, 1.ledd i forhold til “sekkebestemmelsen” i 2.ledd

- hvis det foreligger en *viss* tilknytning mellom den folkevalgte og en part i saken, men det “går klar” av 1.ledd, betyr det at man fullt og helt er habil ?
- et eksempel i forhold til §6, 1.ledd bokstav e
 - den folkevalgte er “vanlig” ansatt i selskapet, men har i tillegg et nært vennskap med daglig leder (omgås privat i selskapelige sammenhenger)

- i tillegg er han grunneier og nabo til eiendommen hvor selskapet har sitt hovedkontor/driftsbygninger, og saken handler om erverv av grunn for bygging av ny kontorbygning
- poenget her er at det er *ytterligere* tilknytningsmomenter, og det gjør at habilitetsspørsmålet må vurderes i forhold til §6, 2.ledd - en totalvurdering
- forholdet mellom §6, 1.og 2.ledd:

“Lovanvenderen må respektere lovgivers standpunkter og vurderinger når det skal avgjøres om §6,1.ledd-omstendigheter (som ikke rammes direkte av dette ledd) skal omfattes av annet ledd. For at inhabilitet skal komme på tale etter annet ledd, må det i slike tilfelle være noe i den konkrete sak som kommer i tillegg til den aktuelle §6,1.ledd-omstendighet. F.eks kan det ikke uten videre legges til grunn at samboerforhold faller inne under 2.ledd. Taler derimot gode grunner for at samboerforhold faller inn under et “særegent forhold”, f.eks på grunn av langvarighet, samboerens krav på honorar i forhold til den virksomhet saken gjelder, sakens betydning for parten eller konsekvensen av at inhabilitet foreligger m.v, vil det ikke være illojalt overfor lovgiver å statuere inhabilitet” (Forvaltningsloven komm.utg.s. 128)

3. Reglene om inhabilitet i forvaltningsloven §6, 2.ledd

3.1. Innledning

- totalvurdering av tilknytning (“blant annet....”)
- avveining/vekting mellom hensynet til (1) at den folkevalgte er lovlig valgt til det kollegiale organet som skal avgjøre saken (demokratihensyn og effektivitetshensyn), og (2) tilliten til at det ikke tas utenforliggende hensyn
- hensynet under (1) kan trekke i retning av en liberal tolkning av habilitetsreglene (dvs at det skal mer til for å bli ansett inhabil), men hensynet under (2) kan tilsi en streng vurdering (lett å bli ansett inhabil)
- hvor man legger tyngdepunktet må bero på en tolkning av loven og den praksis som foreligger (uttalelser bl.a fra Sivilombudsmannen), men det vil også være elementer av reelle hensyn inne i bildet, avhengig av rettsanvenderens rettspolitiske ståsted

3.2. Utgangspunkt: det kreves mer enn en viss tilknytning - “andre særegne forhold”

3.3. Objektive holdepunkter/momententer

- *art og grad* av tilknytning
 - ***arten***
 - forhold som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet
 - fordeler eller ulemper for ham selv eller noen han har nær tilknytning til
 - vennskap, forretningssamarbeid, konflikter m.v.
 - ***graden/styrken***
 - “særlig” fordel eller ulempe
 - “*særlig*” i motsetning til *alminnelig* - fordeler og ulemper som alle (i kommunen, i området e.l.) får eller kan få
 - betydningen av at fordelene eller ulempene vil være av særskilt betydning for en snevrere krets av kommunens innbyggere
 - eksempler fra praksis:
 - (1) Ved kommunestyrets behandling av en sak om skolesentralisering ble en lærer som ville få vesentlig kortere vei til skolen, ikke ansett som inhabil (JD brev av 23.07.55)
 - (2) I en sak om bevilgning til fri skoleskyss for barn som brukte rutebil til den høyere skolen i nabokommunen, ble foreldre som hadde barn på denne skolen, ikke ansett som inhabile (JD brev av 12.05.57)
 - (3) Ved kommunestyrets behandling av spørsmålet om en tomt som lå like ved et hotell, skulle brukes til friareal eller rutebilstasjon, ble styremedlemmene i hotellselskapet ansett som inhabile fordi det sistnevnte alternativet ville være til fordel for hotellet.
- tolkningen av begrepet “særlig”
 - man kan ikke tolke “særlig” så strengt at inhabilitetsreglene blir bortfortolket, men interessen må likevel være av betydning

3.4. Utfallet i saken kan innebære en særlig fordel for den folkevalgte, eller en som står den folkevalgte representanten nær (uten at det fanges opp direkte av §6, 1.ledd)

3.5. Utfallet i saken kan innebære særlig tap eller ulempe for den folkevalgte, eller en som står den folkevalgte representanten nær

3.6. Betydningen av at parten har reist inhabilitetsinnsigelse

- “det skal også legges vekt på om ugildhetsinnsigelse er reist av en part”
- det forhold at innsigelse er reist av en part, har selvstendig betydning
- momentet har selvstendig vekt, men må sammenholdes med andre holdepunkter - ikke nok alene
- hva *andre enn parten* mener, har ikke *selvstendig* betydning, men kan være et moment i en helhetsvurdering

3.7. Subjektive holdepunkter/momenter

- ikke avgjørende hvordan den folkevalgte representanten selv vurderer sin habilitet - “egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet”
- hvordan “det ser ut” utenfra; hvordan folk oppfatter eller kan oppfatte tilknytningen

4. Særregler

4.1. Kurante saker - fvl.§6, 4.ledd

- hvis saken er enkel og det er lite rom for skjønnspregede vurderinger (fordi skjønnnet er strengt lovbundet og forutsigbart), kan dette tale for å lempe noe på kravene i inhabilitetsvurderingen etter §6, 2.ledd
 - det vil si at det skal mer til for å bli inhabil i en slik sak enn i en sak hvor forvaltningsorganet har stor frihet og handlerom (fritt skjønn)
- hvis saken kan karakteriseres som helt bagatellmessig eller kurant, inntreter det overhodet ikke inhabilitet selv om det foreligger tilknytningsmomenter/ interesse som ellers ville hatt betydning - dette følger av en egen regel i fvl.§6, 4.ledd
 - dette kan være aktuelt i saker hvor det ikke er tale om å fordele ytelser eller pålegge plikter til noen, men hvor forvaltningsorganet bare skal ta saken “til orientering”

4.2. Reglene i kommuneloven §40 nr. 3

4.2.1. Folkevalgte som (også) er tilsatt i kommunen

Man blir naturligvis ikke inhabil i en sak bare fordi man er ansatt i kommunen, men man kan *i egenskap av ansatt* ha en særlig personlig interesse i saken, som gjør at man må vurdere inhabilitetsspørsmålet

Eksempel: saken i kommunestyret gjelder spørsmål om omorganisering/ nedleggelse av en avdeling hvor vedkommende folkevalgt er ansatt. Denne type tilknytning (mulig "særegne forhold") må vurderes i forhold til fvl. §6, 2.ledd

4.2.2. Folkevalgte har i egenskap av ansatt medvirket ved en tidligere avgjørelse i samme sak, kl. §40 nr. 3 b

- medfører inhabilitet
- begrunnelse: det er uheldig om ansatte i kommunen gjennom behandlingen i politiske organer skal kunne overprøve sin egen og eventuelt overordnede saksforberedelse
- viktig: medvirkning ved en tidligere avgjørelse i et annet folkevalgt organ, i egenskap av folkevalgt, medfører ikke inhabilitet
- eksempel:

en sak behandles gjerne i flere organer, først i et utvalg og deretter i kommunestyret - en folkevalgt som sitter i begge organer blir ikke inhabil i kommunestyret bare fordi vedkommende også har behandlet saken i utvalget tidligere

4.2.3. Inhabilitet i klageinstansen, når folkevalgte har vært med på å treffe det påklagede vedtak, kl. §40 nr. 3 c.

- (a) Gjelder klage over enkeltvedtak
- (b) Folkevalgte som har vært med på å treffe det påklagede vedtaket, er inhabile ved klageinstansens behandling av saken, og kan ikke være med å behandle klagesaken der.

Denne regelen har liten betydning for folkevalgte i Sola kommune, på bakgrunn av det gjeldende delegasjonsreglementet og myndighetsfordelingen i kommunen. Regelen kan komme til anvendelse i den grad noen folkevalgte i klagenemnda har hatt

befatning med et påklaget vedtak, i egenskap av medlem av et hovedutvalg.

(For administrasjonen har regelen imidlertid stor betydning - betyr at saksbehandler(e) som har fattet eller tilrettelagt grunnlaget for et påklaget vedtak, ikke kan drive saksforberedelse *for klagenemnda*).

4.3. Regelen i kommuneloven §40 nr. 4

4.3.1. Innledning

Regelen i §40 nr. 4 har følgende ordlyd:

“Vedkommende organ kan frita et medlem fra å delta ved behandlingen av en sak når han eller hun ber om det før saken tas opp til behandling, og vektige personlige grunner tilsier det”.

4.3.2. Regelens anvendelse

Om denne bestemmelsen sies det følgende i kommentarutgaven til kommuneloven (Overå/Bernt s. 321):

*“Forvaltningslovens inhabilitetsregler byr ofte på vanskelige og uklare avgrensningsspørsmål, og **bestemmelsen i §40 nr. 4 medfører at man ikke behøver å gå inn i grenseproblemer når det gjelder inhabilitet for å frita et medlem som selv ber om det.** Bestemmelsen bør imidlertid brukes med varsomhet, så den ikke fører til uthuling av det alminnelige prinsipp om møteplikt og plikt til å delta ved de avgjørelser som treffes.”*

5. Behandling og avgjørelse av inhabilitetsspørsmålet

5.1. Forvaltningsloven §8, 2.ledd

5.2. Forvaltningsorganet avgjør saken uten at vedkommende medlem (som kan være inhabil) deltar.

Hvis spørsmålet om inhabilitet reises i forhold til flere medlemmer i en og samme sak, kan ingen av dem delta ved avgjørelsen av verken sin egen eller et annet medlems habilitet, med mindre organet ellers ikke ville være vedtaksfør (vil gjelde i små kollegiale organer, hvor inhabilitet for flere vil medføre at organet blir for fåtallig til å kunne fatte gyldige vedtak.

5.3. Den folkevalgtes plikt til å melde fra til organet om mulig inhabilitet

- (a) Melding til organets leder eller politisk sekretariat
- (b) Innkalling av varamedlem, hvis dette kan gjøres uten vesentlig tidsspille.

6. Virkningen av inhabilitet

- 6.1. Inhabilitet som avklares *før* vedtak fattes, vil ikke avstedkomme annet enn at vedkommende eventuelt fratrer og at en vararepresentant møter i stedet.

Hvis forvaltningsorganet finner at vedkommende ikke er å anse som inhabil, deltar vedkommende folkevalgt i forhandlingene på samme måte som de øvrige medlemmer av organet.

- 6.2. Hvis vedtak *er* fattet, og en folkevalgt som var inhabil har vært med på å avgjøre saken, *kan* dette medføre at vedtaket blir ugyldig.
- 6.3. Inhabilitet er en saksbehandlingsfeil. Regelen er at saksbehandlingsfeil bare medfører at vedtaket blir ugyldig hvis den inhabiles stemmegivning har hatt innflytelse på sakens utfall, jf fvl.§41.

7. Nærmere om fvl.§6, 2.ledd - eksempelsamling hentet fra praksis og teori

7.1. Slektskap som ligger nær opp til tilknytning pga slektskap som nevnt i §6, 1.ledd

7.1.1. Innledning

Slektskap/familieforhold som nevnt i §6, 1.ledd bokstav b og c rammes direkte av inhabilitetsreglene (dvs at det blir automatisk inhabilitet). Hvis slektskapet eller familieforholdet ikke er så nær som nevnt i §6, 1.ledd bokstav b og c, men likevel nært/av betydning, må spørsmålet vurderes i forhold til §6, 2.ledd.

Avgrensningen i §6, 1.ledd gir uttrykk for en bindende lovgivervilje om hvor grensene skal gå. Det må bety at det skal en del til for at man kan statuere inhabilitet etter §6, 2.ledd på grunn av slektskap/familieforhold. Det må foreligge tilleggsmomenter.

7.1.2. Eksempler

- (a) Somb-2004-67

Saken gjaldt bygningsmyndighetenes adgang til å dispensere fra reguleringsplan med formål småbåthavn til industri. Spørsmål om inhabilitet for utvalgsleder (A) på grunn av slektskap med eier (B) av den eiendom det var aktuelt å dispensere til fordel for.

Utvalgsleder (A) var **onkel til grunneier** (B). Grunneier (B) var ikke formelt søker/part i dispensasjonssaken, men det forelå avtale med utbygger om kjøp av arealet. Klager i saken var nabo.

Sivilombudsmannen sa følgende:

*“Jeg er ikke kjent med hvilken kontakt utvalgslederen og hans nevø har hatt. Det foreligger ikke opplysninger om at det har vært spesielt lite eller mye familiekontakt mellom dem, og ut fra de undersøkelser som har vært gjort herfra, er det nærliggende å legge til grunn at de hadde en “normal” kontakt ved f.eks å møte ved enkelte familiebegivenheter o.l. Ut fra en antatt **ikke ubetydelig økonomisk interesse** for grunneier i omdisponeringen av arealbruken fra småbåthavn til industriområde, **at slektskapsforholdet mellom utvalgslederen og søstersønnen ligger forholdsvis tett opp til en familietilknytning som ubetinget ville medført inhabilitet etter fvl. §6, 1.ledd, samt det forhold at inhabilitetsinnsigelsen var reist av klageren som part i saken, mener jeg utvalgslederen var inhabil og burde fratrudd ved behandlingen av dispensasjonssaken”.***

Sivilombudsmannens redegjørelse illustrerer meget godt elementene i en habilitetsvurdering. Man ser at premissgrunlaget består av følgende elementer:

1. Vurdering av mulig fordel/ulempe for den folkevalgte eller den han/hun har en tilknytning til (altså det objektive elementet - hva er det fordelen består i (arten) og styrken (graden).
2. Vurdering av den subjektive tilknytningen (forholdet mellom personene, hhv den folkevalgte og parten).
3. Den selvstendige betydningen (egenvekt) av at inhabilitetsinnsigelse var reist av en part i saken.

(b) Somb-2004-65

Saken gjaldt behandling av kommuneplan og reguleringsplan. Spørsmål om inhabilitet for ordføreren. **Ordførerens svigerfar** hadde eierinteresser i planområdet som var utlagt til hyttetomter.

Ordføreren hadde deltatt under behandlingen av kommuneplanen, og fratrudd først (like) før avstemmingen i saken vedrørende reguleringsplanen. Klagers advokat hevdet at ordførerens deltakelse under kommuneplanarbeidet, herunder deltakelse i meklingsforhandlinger vedrørende kommuneplanen, måtte ses som tilretteleggelse av grunlaget for kommuneplan-og reguleringsplanvedtaket.

Sivilombudsmannen sa følgende:

“Fylkesmannen har i svarbrevet hit 8. juni 2004 uttalt seg om habilitetsspørsmålet i forhold til kommuneplanens arealdel, hvor A deltok både ved kommunestyrets behandling 26. Juni

2000 av planen samt i de forutgående meklingsmøtene, herunder møtet 25. februar 2000. En eventuell inhabilitet i den foreliggende saken synes å måtte følge av forvaltningsloven § 6 annet ledd, jf. § 10, hvorefter A må anses som inhabil « når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet ». Det fremgår videre av bestemmelsen at det bl.a. 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 ». Videre skal det også legges vekt på om ugildhetsinnsigelse er reist av en part. At forholdet skal være særegent innebærer at han må være i en situasjon som til en viss grad skiller ham fra situasjonen svært mange er i, uten at det stilles krav om at forholdet er unikt. At vedkommende er én av mange som kan få fordeler av et vedtak i fremtiden, vil ikke utelukke inhabilitet. Vurderingstemaet er for øvrig ikke om avgjørelsen vil kunne innebære en særlig fordel eller ulempe, men om det foreligger særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten.

Dersom en ordfører - eller en som står han nær - har særlige personlige interesser i en sak, vil dette kunne være egnet til å gi inntrykk av å kunne få innflytelse på avgjørelsen. Dermed svekkes også tilliten til forvaltningen. Spørsmålet i den foreliggende saken er om det forelå slike « særegne forhold » som var « egnet til å svekke tilliten » til As upartiskhet og om A derfor ikke skulle ha deltatt under behandlingen av kommuneplanen. Jeg presiserer at kravet er at forholdet må være « egnet til » å gi inntrykk av å være uheldig. Det er ikke nødvendig at vedkommende faktisk har opptrådt partisk.

Som påpekt foran gjelder ikke inhabilitetsbestemmelsene bare i forhold til å treffe avgjørelse i en sak, **men også i forhold til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse**. Det legges til grunn at meklingsforhandlingene må anses som tilretteleggelse av grunnlag for vedtaket om kommuneplan.

Fylkesmannen har i svarbrev hit uttalt at med bakgrunn i den familietilknytning ordføreren har til grunneier i det aktuelle reguleringsområdet, « ville han på ett tidspunkt i saken måtte anses å være inhabil ». Fylkesmannen har imidlertid konkludert med at dette først var ved vedtagelsen av reguleringsplanen. Når det gjelder kommuneplanens arealdel, har fylkesmannen vist til at denne gjelder samtlige eiendommer innenfor kommunens grenser, og at den i større eller mindre grad vil kunne berøre alle kommunens innbyggere. Om meklingssituasjonene, har fylkesmannen bl.a. uttalt at dette var meklinger mellom fylkesmannens miljøvernavdeling og kommunen i forbindelse med fremsatte innsigelser «til en rekke områder innenfor kommuneplanens arealdel ».

Jeg legger til grunn at det var 8 representanter fra kommunen som deltok på det siste meklingsmøtet. A har selv i sin uttalelse vist til at han bare ledet kommunens forhandlingsdelegasjon under meklingsmøtene som ble avholdt. **Selv om kommuneplanens arealdel omfatter samtlige eiendommer innenfor kommunens grenser, var det innsigelsene vedrørende areal og antall hyttetomter i fjellplanområdene som var gjenstand for drøfting på meklingsmøtene**. Meklingene omfattet i alt 7 fjellplanområder, deriblant --- område. Slik saken er opplyst må jeg legge til grunn at det var kommunen, dvs. ordføreren som leder av delegasjonen, som fremla forslaget som det ble enighet om ved meklingen; 15 tomter sør for elva --- og 15 tomter nord for ---. **Jeg forstår det videre slik at meklingen og vedtakelsen av kommuneplanens arealdel medførte at området for hyttebygging ble utvidet i forhold til innsigelsene slik at også reguleringsområdet --- ble avsatt til LNF-område med mulighet for spredt fritidsbebyggelse. Opprinnelig forslag fra innsigelsesmyndigheten var kun 25 tomter nord for ---. Fylkesmannens miljøvernavdeling aksepterte - etter forslaget fra kommunen - at tomtetildelingen ble 30 tomter, fordelt med 15 stk. på hver side av elva ---.** Bs forslag til reguleringsplan var allerede fremsatt og kjent for kommunens delegasjon da meklingen fant sted.

Som det fremgår av bestemmelsen i forvaltningsloven § 6 annet ledd annet punktum, skal det også legges vekt på om inhabilitetsinnsigelse er reist av en part. I foreliggende sak, ble inhabilitetsinnsigelse ikke reist før etter at kommuneplanen var ferdigbehandlet. Advokat --- har i brev hit 16. juli 2004 begrunnet dette med at klagerne ikke hadde foranledning til å gjøre dette tidligere.

Etter min mening er det mye som taler for at det i den foreliggende saken forelå slike « særegne forhold » som var egnet til å svekke tilliten til As upartiskhet i saken. I praksis skal det mye til før en kommunestyrerepresentant anses inhabil i forhold til behandlingen av en kommuneplan. Foreliggende sak må imidlertid sies å være spesiell. Selv om kommuneplanen gjelder hele kommunen, må den likevel sies å ha spesielt stor betydning for ordførerens svigerfar. Kommuneplanbehandlingen tok ikke bare stilling til antall hyttetomter, men også til en viss grad til plasseringen av tomtene. Selv om kommuneplanen ikke tok stilling til den nærmere fordelingen av utbyggingstomtene, må det likevel sies å ha vært av stor betydning for reguleringsplanen for --- at det ble enighet under kommuneplanbehandlingen om hyttetomter også sør for ---. Som påpekt i saken, var reguleringsplanen også innsendt og tatt til behandling av kommunen allerede på det tidspunktet forhandlingene pågikk. Jeg har også merket meg opplysningen i notatet 7. desember 2001 fra fagsjef --- hvor det fremgår at ordføreren klart hadde tilkjennegitt at han ville holde en svært « lav profil » i saken. Det er naturlig å forstå dette slik at ordføreren også selv innså at hans deltakelse ville kunne vekke reaksjoner

7.2. Vennskap med en part

7.2.1 Innledning

Vanligvis antas det at et vanlig godt bekjentskap og samarbeid ikke leder til inhabilitet. Men saken stiller seg annerledes der det foreligger et spesielt godt personlig vennskskapsforhold mellom den folkevalgte og en person som er involvert som part eller som har interesser i saken. Det er ikke noe krav om at dette spesielt gode vennskskapsforholdet må materialisere seg gjennom selskapelig omgang, friluftsinnteresser m.v. Men det er klart at fellesskap på disse områdene kan befeste et inntrukket man allerede har om et spesielt godt vennskskapsforhold. Her vil det formodentlig være rom for å heve terskelen for inhabilitet på små steder hvor “alle kjenner alle”.

Den tilknytning man gjennom arbeidet som folkevalgt får med andre mennesker, kan bare unntaksvis gi noen veiledning om hvor godt vennskapet er. Man blir ikke inhabil fordi man behandler en rekke saker for samme person og tilfeldigvis liker parten godt. Men bekjentskapet kan utvikle seg til et nært vennskap gjennom stadig mer kontakt også utenfor tjenesten.

7.2.2. Eksempler

- (a) En varaordføreren hadde hatt en del personlig kontakt med eieren av et blikkenslagerfirma som kommunen vedtok å dekke flytteutgiftene for. Det var et moment i saken at blikkenslagerfirmaet hadde skaffet et boblebad til varaordføreren hus, enten til grossistrabatt eller helt uten betaling, omtrent da

flyttesaken var til behandling. Vennskapet syntes å begrense seg til et visst sosialt samkvem i større selskaper.

Dette eksempelet er hentet fra Smith-utvalgets utredning (NOU 1990:26 s. 51-55). Smith-utvalget kom til at varaordføreren var inhabil, *selv om det ikke var klarlagt om det var betalt noe for boblebadet*. Det ble lagt vekt på at *det var uvanlig at en av kommunens topp-politikere engasjerte seg så sterkt i en sak av såpass liten betydning for kommunen, og som i seg selv (dekning av flytteutgifter) fremsto som relativt ekstraordinær*.

- (b) Eksempel hentet fra rettergang (domstoloven §108) - også relevant i forhold til fvl.§6, 2.ledd:

Saken gjaldt spørsmålet om en konstituert høyesterettsdommers habilitet. En god venn av dommeren hadde sittet som styreformann i Ivaran Shipping AS, og han risikerte å gå glipp av et større honorar (250.000 kr) dersom selskapet tapte saken fullstendig. Inhabilitetsinnsigelse fremsatt av en part, sammen med vurderingen av hvordan allmennheten ville oppfatte forholdet, førte til at dommeren måtte vike sete.

7.3. Uvennskap, konflikter med en part i saken

På samme måte som et klart vennskap kan være inhabiliserende, kan også et påviselig uvennskap være det. En viss personlig motvilje er imidlertid ikke tilstrekkelig. Heller ikke at man står i et uttalt og skarpt motsetningsforhold til hverandre. På den annen side vil de mer ukontrollerte motsetningsforhold, der de det gjelder opptre uhøvisk og usivilisert overfor hverandre med konsekvent baktaling, utveksling av skjellsord m.v føre til inhabilitet. Det må også gjelde der motsetningen opprinnelig har en faglig bakgrunn, men der den har utviklet seg til et kvalifisert personlig motsetningsforhold.

Den praksis som er omtalt i juridisk teori knytter seg til tjenestemenn (saksbehandlere i administrasjonen). Men denne praksis kan gi veiledning. Et eksempel:

En person mente seg forbigått ved ansettelse av rektor ved en ungdomsskole. Hun klaget også på at en personalsjef, som hadde hatt et forhold til hennes tidligere ektemann mens hun ennå var gift med ham, deltok i intervjuet av henne, og i saksbehandlingen for øvrig. Ombudsmannen uttalte at personalsjefen måtte anses som inhabil etter §6, 2.ledd, og karakteriserte det som "klart uskjønnsomt" at hun deltok under intervjuet" (Somb 1994 s. 59)

Et annet eksempel hentet fra ligningsforvaltningen (Somb 2000-2004):

A klaget (også) på at hans regnskapsfører, da han tok kontakt med ligningskontoret om saken, ble satt over til ligningssjefen til tross for at det var

reist inhabilitetsinnsigelse mot ligningssjefen og han allerede før dette hadde valgt ikke å delta ved behandlingen.

Ombudsmannen hadde ikke tilstrekkelig grunnlag for å ta stilling til habilitetsspørsmålet, men ga generelt uttrykk for at *dersom det forelå et personlig motsetningsforhold mellom ligningssjefen og en skattyter, kunne dette klart nok føre til inhabilitet.*

7.4. Forretningsforbindelse (gjensidig avhengighet) med en part

7.4.1. Innledning

En folkevalgts forbindelse med en privat aktør kan være uheldig i forhold til den myndighetsutøvelse som skal foregå i kommunen. I noen tilfeller rammes tilknytningen av fvl.§6, 1.ledd, i andre tilfeller må man vurdere spørsmålet i lys av §6, 2.ledd.

7.4.2. Eksempler

(a) Somb 2002-68

“X atletklubb” v/arkitekt B søkte om tillatelse til om-og påbygging av klubbens medlemslokale. Kommunen godkjente søknaden, men vedtaket ble opphevet av fylkesmannen bl.a fordi tiltaket ikke var i samsvar med dagjeldende reguleringsplan og **fordi arkitekten, som var medlem av kommunens plan-og bygningsråd**, ble ansett som inhabil. Plan-og bygningsrådet besluttet deretter å ta den aktuelle eiendommen opp til (ny) regulering, og kommunestyret vedtok en ny reguleringsplan, uten at arkitekten, i egenskap av folkevalgte, var med under behandling og votering i plan-og bygningsrådet.

A, som eide naboeiendommen, påklaget vedtaket til fylkesmannen. A mente at arkitekten var inhabil også i forhold til det å *“tilrettelegge grunnlaget for avgjørelsen”* i og med at han hadde utarbeidet reguleringsplanen, og hadde tilknytning til en part i saken.

Problemstillingen var forståelsen av begrepet *“tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse...når han er part eller fullmektig for en part...”* i fvl.§6, 1.ledd bokstav d. Hadde arkitekten utarbeidet planen på vegne av en part i saken (jf reglene om private reguleringsforslag i pbl.§30), eller ble planarbeidet gjennomført etter bestilling/ordre/på oppfordring fra kommunen (som om kommunen selv hadde gjort reguleringsplan-arbeidet) ?

Sivilombudsmannen fant det mest riktig å anse det slik at planens tilblivelse bygget på et kommunalt initiativ. Arkitekten ble dermed ansett som en som utførte en tjeneste for kommunen. Gjennom §10 i forvaltningsloven, blir inhabilitetsreglene gjeldende

også for disse, selv om de ikke er ansatte tjenestemenn/-kvinner. Vurderingen blir da på som måte som om arkitekten hadde vært en ansatt saksbehandler i plan-og bygningsetaten.

Tilknytningen mellom arkitekten (i egenskap av “saksbehandler”/tilrettelegger av saken) og “atletklubben” ble vurdert slik:

- arkitekten ble funnet å være fullmektig for en part i saken (automatisk inhabilitet)
 - i denne vurderingen ble det ikke bare sett på selve reguleringsplanen, men også det forhold at arkitekten hadde representert klubben tidligere, i forbindelse med den forutgående byggesaken
- det ble også vektlagt at den byggeøknaden som ble avslått tidligere, var tilnærmet identisk med den reguleringsplan som senere ble utarbeidet og vedtatt
 - Sivilombudsmannen sier; “slik jeg ser det, er dette forhold som utad kan oppfattes som en nær og uheldig tilknytning mellom den ene parten i saken og kommunen”, og videre “jeg finner imidlertid ikke grunn til å ta endelig stilling til den nærmere avgrensningen av de aktuelle inhabilitetsreglene i fvl.§6, 1.ledd fordi jeg mener at den nære tilknytningen B har hatt både til klubben og kommunen, må være å anse som “andre særegne forhold” som er egnet til å svekke tiliten til hans upartiskhet etter den skjønsmessige regelen i fvl.§6, 2.ledd”

(b)

Ordføreren i Oslo hadde et lån på kr.700.000 hos interessentselskapet som eide et eiendomsselskap som hadde betydelige forretningsmessige interesser i noen utbyggings- og leieprosjekter knyttet til Oslo Havnelager som kommunestyret hadde til behandling. Beløpet var betydelig i forhold til ordførerens økonomi, lånet var ikke sikret ved pant, og låneforholdet var ikke tinglyst eller på annen måte gjort kjent. Ordføreren ble vurdert som inhabil, og han traff seg senere som ordfører (eksempel hentet fra NOU 1990:26 s. 26)

7.5. Bekjentskap gjennom foreningsliv og samhandling i sosiale sammenhenger

Folkevalgte har, som andre, kontakter og nettverk i form av familie, venner, arbeidskolleger og bekjenskaper i foreningslivet - kontakt og bekjentskap som verken kan betraktes som *nære* venner eller som forretningsforbindelser. En slik “normal” omgang kan dreie seg om at man er “på hils” eller kjenner ens barns venner og deres foreldre, treneren på fotballaget hvor barnet er med, barnets lærer skolen, medlemmer i Rotary-klubben hvor man går jevnlig osv.

Disse omstendighetene *i seg selv* kan neppe være tilstrekkelig for å statuere inhabilitet. Men omstendighetene kan likevel være annerledes i konkrete tilfeller. Det kan f.eks være at kontakten med foreldrene til ens barn må betraktes som nære vennskap. Styrken i slike sosiale bånd er varierende, og må vurderes konkret.

7.6. Tidligere befatning med en konkret sak i egenskap av folkevalgt

7.6.1. Innledning

At en folkevalgt har deltatt i en saksbehandling i en tidligere instans innenfor den kommunale forvaltning, vil i alminnelighet ikke medføre inhabilitet når saken behandles i den avgjørende instans. Det betyr eksempelvis at et medlem av kommunestyret ikke blir inhabil i en sak som medlemmet har vært med å behandle eksempelvis i utvalg for levekår.

7.6.2. Eksempler - saker hvor et folkevalgt organ har en kontrollfunksjon overfor et annet

Av og til kan likevel saken ligge slik an at det ut fra sakens natur må anses rimelig at han/hun selv begjærer seg fritatt. Og er forholdet det at den nye instans har en kontrollerende oppgave med hensyn til disposisjoner som er truffet av den andre instansen, synes vedkommende ikke å burde delta. Således er det formannskapsmedlem som måtte være overformynder, inhabil i saker vedkommende den kontroll som er tillagt formannskapet iht vergemålsloven.

De kommunestyremedlemmer som er eller har vært medlem av styret for en kommunal bedrift (kommunalt foretak) er inhabile ved kommunestyrets behandling av bedriftens regnskap dersom deres oppdrag som styremedlemmer er av den art at det i regnskapet kan bli spørsmål om å gjøre ansvar av betydning gjeldende mot dem.

7.6.3. Klagesaksbehandling

Se omtalen av særbestemmelser i kl.§40 nr. 3 (se ovenfor under pkt. 4.2.3.)

7.7. “Flagging” av standpunkt til en generell eller konkret sak

7.7.1. Innledning

Hvorvidt tidligere befatning med en sak utenfor den kommunale forvaltning medfører inhabilitet, beror på omstendighetene. Men folkevalgte må i alminnelighet kunne engasjere seg sterkt i en bestemt sak uten av den grunn å bli inhabile når saken ikke har personlig betydning for dem selv. Det må således være “klart at de folkevalgte må kunne forfølge sine politiske idèer og ivareta interessene for sine velgergrupper uten å bli inhabile” (Ot.prp.nr.27, 1968-69 s. 39). Den omstendighet at f.eks et kommunestyremedlem i diskusjoner i aviser eller på folkemøter har gitt uttrykk for

bestemte standpunkter i en sak, vil altså i alminnelighet ikke føre til inhabilitet når saken behandles kommunestyret. Det samme gjelder om han/hun som innbygger i kommunen undertegner en henstilling til kommunen om for eksempel å bygge en vei eller utvide det elektriske ledningsnett.

Annerledes vil det stille seg når det gjelder deltaking i aksjoner vedrørende formål av mer privat art, som f.eks at et medlem av en forening undertegner en søknad til kommunen om bidrag til foreningen. Hvis vedkommende er medlem av foreningens styre, vil han/hun bli inhabil etter §6, 1.ledd bokstav e. Hvis vedkommende er et vanlig medlem, vil habilitetsspørsmålet måtte vurderes etter §6, 2.ledd, og en slik aktivitet fra medlemmet, vil skape en identifikasjon med foreningen som gjør det riktig å anse ham/henne som inhabil.

7.7.2. Eksempler

- (a) En kjøpmann som selv drev ølutsalg, og som hadde *undertegnet en anmodning* om utvidelse av tiden for salg av øl på dager før søn-og helligdager, måtte fratre under kommunestyrets behandling av denne anmodningen.
- (b) To medlemmer av et kommunestyre hadde *anmeldt* kommunen for forurensning av en fjordarm ved at det var lagt en søppelplass i nærheten. De ble ikke ansett inhabile ved kommunestyrets behandling av en sak om fortsatt bruk av søppelplassen, da de ikke var interessert i saken som grunneiere (JD brev av 25.04.1974).
- (c) Ordføreren ble ikke ansett inhabil til å behandle en fylkeskontorsjefs lønnsak, selv om han tidligere hadde vært med på å behandle saken i kommunestyret. *En eventuell inhabilitet må (ble det uttalt) begrunnes med det forhåndsenngasjement ordføreren hadde vist i saken, ved at han sammen med enkelte andre tidligere formannskapsmedlemmer hadde undertegnet en "bekreftelse" på at kontorsjefen skulle ha fått en garanti for at hans lønns plassering til enhver tid skulle ligge en lønnsklasse under rådmannen. At ordføreren tidligere hadde gitt uttrykk for hvordan han mente ansettelsesvedtaket var å forstå, kunne ikke gjøre ham inhabil etter §6, 2.ledd.*

7.8. Den folkevalgte er medlem av styrende organer i sammenslutninger som kommunen er medeier i

Dersom selskapet er 100% eid av stat eller kommune, er man utenfor den automatiske inhabiliteten etter §6, 1.ledd bokstav e, men inhabilitet etter §6,2.ledd kan likevel tenkes. Som eksempel kan nevnes en forvaltningssak hvor vurderingstemaet er å prioritere mellom interessene til det selskapet vedkommende er engasjert i, og et annet privat eiet selskap. Lovens forarbeider forutsetter inhabilitet etter 2.ledd i disse tilfeller (Komm.utg.Woxholt s. 133)

En annen kategori er der det er oppnevnt en offentlig representant i et styre som skal *ivareta offentlighetens kontroll med virksomheten*. Utgangspunktet må her være at den som på disse premissene er oppnevnt som representant for det offentlige, ikke blir inhabil.

En tredje kategori er at kommunestyret oppnevner en eller flere personer til å representere kommunens eierinteresser (f.eks i Lyse Energi). Også dette vil gå klar av inhabilitetsreglene. Problemstillingen kan imidlertid oppstå når selskapet driver virksomhet som kan komme i konkurranse med private.

7.9. Konkurransforhold - den folkevalgte er eier av eller leder av en virksomhet som er - eller kan sies å stå i et konkurranseforhold til en part i saken, eller ha - eller kan sies å ha - interesse i utfallet av en sak, på grunn av konkurransemessige hensyn

7.9.1. Innledning

Tilknytning og interesse i sakens tema eller sakens aktører kan være variert. En omstendighet som man som folkevalgt (og ansatt) bør være særlig sensitiv i forhold til, er den omstendighet at den folkevalgte i sitt ordinære virke eller på fritiden, er involvert i næringsvirksomhet. Den relevante omstendighet er at den folkevalgte selv har næringsinteresser - eller knyttet til en virksomhet som har slike interesser (gjennom ansettelse eller medeierskap). Slike interesser kan komme i direkte konflikt med de interesser partene i saken har, eller det kan reises tvil om vedkommende vil behandle saken uhildet. Se pkt. 7.10 som gjelder beslektet tilknytning.

7.9.2. Eksempler

(a) Skjenke-og salgssaker

- (i) Seks kolonialkjøpmenn søkte om salgsbevilling for øl. Blant kommunestyrets medlemmer var det en som drev forretning i konkurranse med en av de seks søkerne. Dette medlem måtte anses som inhabil ved kommunestyrets behandling av søknadene dersom det - ut fra de lokale forhold - måtte antas at en innvilgning av søknaden fra den konkurrerende forretning ville føre til tap av betydning for medlemmet (JD brev av 17.04.1962).
- (ii) Et formannskapsmedlem som var disponent for et ølagentur ble ansett inhabil ved avgjørelse i saker om nye skjenkebevillinger for øl, vin og brennevin, og fornyelse av tilsvarende gamle bevillinger (JD jnr. 444/84E).

(b) Konesjoner

To selskaper hadde søkt om tillatelse til å drive rutebiltrafikk på samme veistrekning, og begge selskapers aksjonærer fratrådte ved behandlingen av søknadene på grunn av det meget skarpe konkurranseforhold mellom selskapene, til tross for at aksjonærene ikke hadde personlig interesse av betydning i saken (JD brev av 08.06.1939).

(c) Annet

En kommuneingeniør i en liten kommune var medeier i et firma som solgte ferdighus. Det var klart nok at ingeniøren hadde en direkte økonomisk interesse i salget av flest mulig hus. Formannskapet hadde vedtatt å utelukke ferdighusfirmaet fra alle anbudssaker der ingeniøren skulle kontrollere arbeidet. Formannskapet vedtok videre at han var inhabil til å behandle alle byggesaker der byggherren hadde valgt hus fra firmaet. Ombudsmannen kom til at kommuneingeniøren også var inhabil i byggesaker der det var valgt andre, konkurrerende hustyper. Begrunnelsen var at byggherrene lett kunne tro at man ved valg av andre hustyper enn "kommuneingeniørens" ville kunne tape saker i byggeforvaltningen (Somb 1975 s. 24)

7.10. Annen og avledet tilknytning/interesse i saken

Eksempler:

(a) Styremedlem i en sparebank

To styremedlemmer i en sparebank i en mindre kommune ble ikke ansett inhabile ved kommunestyrets behandling av en sak om bygging av et sykehjem, selv om det kunne bli aktuelt for kommunen å søke om lån til byggingen i vedkommende bank (JD brev av 11.10.1974)

(b) Grunneierinteresser

- (i) I en sak hvor det var tale om to alternativer for et veianlegg, ble en folkevalgt ansett inhabil fordi valget av det ene alternativet (trasè) ville medføre større ekspropriasjon av medlemmets eiendom enn det andre alternativet (Komm.utg.s.309).

Etter min vurdering ville det vært naturlig å anse medlemmet som inhabilt allerede etter fvl.§6, 1.ledd bokstav a - dvs anse grunneieren som part i saken.

- (ii) Bygging av ny skole forutsatte at det ble ervervet grunn av en bestemt eiendom. Eieren av eiendommen ble ansett inhabil ved

kommunestyrets behandling av sak om å bygge skolen (JD brev av 14.06.1951).

(c) Næringsinteresser

- (i) Et kommunestyremedlem ble ansett inhabil i sak om tvungen avståelse av tomt til fordel for et samvirkelag idet medlemmet hadde handelsforretning like i nærheten av tomta (JD brev av 15.10.1954)
- (ii) Ved formannskapets behandling av en sak der det skulle avgjøres hvilke forsikringselskaper som skulle få levere tilbud på den kommunale forsikringsmasse, ble representanten for et av selskapene ansett inhabil (brev av 24.03.1969).
- (iii) En vannsportsklubb fikk dispensasjon fra et kommunalt forbud mot ferdsel med motorfartøy over en viss motorstørrelse på en innsjø i kommunen. En lokal hytteforening klaget blant annet over at et av medlemmene i kommunens hovedutvalg for miljø og landbruk hadde vært inhabil, idet han eide en sportsforening på stedet og var daglig leder, samt andelseier i et overnattingssted et stykke fra innsjøen og således ville kunne ha fordel av at det ble drevet vannskisport i området. Ombudsmannen uttalte *at eventuelle fordeler den det gjaldt kunne tenkes å få som følge av dispensasjonsvedtaket trolig var noe for fjerne og usikre til at dette medførte inhabilitet, men at spørsmålet ikke var opplagt* (Somb 1995 s.70)

(d) Personlige fordeler og ulemper

En distriktslege ble ansett for å være inhabil ved behandlingen av en sak om å selge legeboligen og å bygge ny (JD brev av 26.04.1939).

7.11. Dobbeltrøller - folkevalgte som også er ansatt i kommunen - eller er fagforeningsleder i kommunen

7.11.1. Innledning

- (1) Saker som gjelder arbeidsmiljøet, lønsspørsmål, rekruttering, og andre personalspørsmål.
- (2) Interessekonflikt ?

- mellom rollen som folkevalgt (de brede politiske hensyn), og rollen som direkte berørt arbeidstaker eller representant for de berørte arbeidstakerne

(3) Vurdering/avveining:

- hva gjelder saken ?
- er det en foreløpig (orienterings-)sak, eller er sakens utfall nå bestemmende for arbeidstakernes situasjon - altså hvor befinner man seg i prosessen ?
- er det en sak som gjelder mange eller bare noen få ?
- hvor sterkt vil saken berøre de ansatte - hva står på spill ?
- hva er det eventuelt som skaper inhabilitet ?
 - bare det forhold at vedkommende er ansatt eller fagforeningsleder, eller har vedkommende vært særlig aktiv/pågående med å fremføre sine synspunkter (f.eks i media) ?

7.11.2. Eksempler

(a) Somb-2005-31:

En kommunestyrerepresentant (A) som samtidig var leder i den lokale avdelingen av Undervisningsforbundet, hadde skrevet et leserinnlegg i en lokalavis med kritiske merknader til kommunens budsjettforslag. Innlegget ble ikke publisert i representantens eget navn, men av Undervisningsforbundets lokallag. Ved kommunestyrets behandling av budsjettforslaget ble representanten kjent inhabil.

Det ble fremmet en lovlighetsklage til Fylkesmannen. Fylkesmannen avviste saken under henvisning til at det ikke var adgang til lovlighetsklage over inhabilitetsavgjørelser. Saken ble deretter brakt inn for Sivilombudsmannen, som stilte seg kritisk til denne avgjørelsen. Fylkesmannen tok senere saken under behandling, og fant da at representanten ikke var inhabil.

Saken reiser også interessante spørsmål om forholdet mellom inhabilitetsreglene og ytringsfriheten (jf de etiske retningslinjene). Et synspunkt må nok være at det skal mye til for å bli erklært inhabil på bakgrunn av slike ytringer.

Fylkesmannens endelige vedtak i denne saken forstås slik at leserinnlegget (i seg selv) ikke gjorde representanten inhabil. Men koblingen mellom representanten og fagforeningen bestod jo uavhengig av leserinnlegget (han var leder). Betyr dette at representanten uten videre ville vært habil hvis leserbrevet ikke var skrevet ? Etter min vurdering kan ikke dette besvares bekræftende.

- (b) Saken gjaldt behandlingen av forslag til ny bemanningsplan for administrasjonen i Notodden kommune. Forslaget til bemanningsplan var behandlet i administrasjonsutvalget og i formannskapet. I denne sammenheng var det ført forhandlinger med den lokale fagforening om utforming av planen, uten at det var oppnådd enighet. For bystyret forelå saken som en budsjettsak med krav om innsparinger innenfor administrasjonen, noe som var forutsatt å innebære bemanningsreduksjoner.

Det første spørsmålet var om den lokale fagforening måtte anses som part i saken, slik at styremedlemmer eller personer med ledende stilling i foreningen vil være inhabil etter §6, 1.ledd bokstav e. Dette ble besvart benektende. Det ble heller ikke antatt at §6, 1.ledd bokstav d kunne medføre inhabilitet.

Det siste spørsmålet var om den omstendighet at forhandlingsdelegatene hadde stått for et bestemt syn under den forberedende behandling av saken for de kommunale organer, kunne begrunne inhabilitet. Også dette ble besvart med nei. Det ble vist til at hensynene til medbestemmelse og gruppeinteressene kan tilsi en liberal habilitetsvurdering. Forhandlingsdelegatene burde ikke komme i noen særstilling i forhold til andre ansatte som hadde hatt befatning med en slik sak gjennom reglene om medbestemmelse.

(JD Lovavdelingens uttalelse Jnr.483/91E)