# Notat - Habilitetsvurderinger og folkevalgte

**Formålet med inhabilitetsreglene:**

* Sikre korrekte avgjørelser
* Beskytte beslutningstakerne mot at det sås tvil om deres troverdighet

Det er i seg selv ikke kritikkverdig å være inhabil. Men det er kritikkverdig hvis en folkevalgt eller en tjenestemann ikke fratrer ved inhabilitet. Konsekvensen av inhabilitet kan bli at vedtaket blir ugyldig.

**Hva må den inhabile avstå fra å gjøre?**

«*tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak», jf.*

forvaltningslovens (fvl) § 6, 1. ledd, 1. setn.

**Hvem omfattes av reglene?**

* *«offentlig tjenestemann»*
* *«enhver annen som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan»*

Dette betyr at folkevalgte representanter i folkevalgte organ er omfattet av reglene (jf. fvl § 10).

**Når inntrer inhabilitet?**

**Automatisk inhabilitet**, jf. fvl § 6, 1. ledd

* Tjenestemann eller den folkevalgte selv eller nær familie er part i saken
* Tjenestemann eller den folkevalgte er verge eller fullmektig for en part
* Tjenestemann eller den folkevalgte er leder eller har en ledende stilling i, eller er medlem av styret mv. i et selskap som er part i saken

Hvis det foreligger et slikt tilknytningsforhold, er den offentlige tjenestemannen eller den folkevalgte automatisk inhabil til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller å treffe avgjørelse i saken.

Når det gjelder kommunale foretak eller vertskommunesamarbeid så faller de utenfor definisjonen av selskap i 6, 1. ledd bokst. e. Det betyr at de som sitter i styret i et kommunalt foretak ikke automatisk blir inhabile etter § 6, 1. ledd.

Om noen er **part** i en sak, må avgjøres etter definisjonen av partsbegrepet i § 2 første ledd bokstav e, det vil si «person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder».

Man er ikke nødvendigvis part selv om man blir berørt av et kommunalt vedtak. Man må være part i en helt spesifikk sak – som for eksempel en byggesak, reguleringssak eller en søknad om dispensasjon fra kommunal plan.

En vil ikke være part hvis det er tale om en omfattende reguleringssak, der egen eiendom bare er en liten del av området som er berørt og ens egen sak ikke skiller seg fra de andre som er omfattet av forslaget. Men dersom man som grunneier protesterer på forslaget, er man part i saken (Bernt og Overå 2011, s. 351).

**Inhabilitet etter en skjønnsmessig vurdering**

Fvl § 6, 2. ledd

* «andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet»

Blant annet legges det vekt på:

* avgjørelsen kan innebære *særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til*
* *om ugildhetsinnsigelse er reist av en part*

Det er ikke mulig å gi en uttømmende beskrivelse av hva slags tilknytning til saken eller partene som vil bli regnet som **«et særegent forhold»** i en konkret sak.

Det kan være et særegent forhold som kan føre til inhabilitet at tjenestemannen eller en folkevalgt har et nært vennskap eller sterkt motsetningsforhold til en part i en forvaltningssak. Men det at man kjenner hverandre, eller er kollegaer, vil ikke i seg selv være tilstrekkelig til å konstatere inhabilitet.

At man er faglig eller politisk uenig med parten er normalt heller ikke tilstrekkelig til å bli inhabil.

At noen har et privat engasjement i en sak vil som hovedregel ikke medføre inhabilitet. Folkevalgte har en meget vid anledning til å uttrykke politiske standpunkter, for eksempel i media, uten å bli inhabil til å behandle saker om dette temaet. Men dette kan stille seg annerledes hvis man har gitt uttrykk for bestemte meninger om utfallet av en individuell sak eller har ledet en aksjon i tilknytning til en bestemt sak.

At man er i en alminnelig og dagligdags situasjon, vil normalt ikke føre til inhabilitet, fordi det da ikke vil foreligge et særegent forhold. For eksempel blir ikke et medlem av kommunestyret inhabil i skolesaker bare fordi vedkommende har barn i skolen. Man blir f.eks. ikke inhabil til å fatte vedtak om eiendomsskatt selv om man har eiendom. Man blir heller ikke inhabil til å ta stilling i saker om skjenkebevillinger, selv om man er medlem en avholdsorganisasjon. Men det er heller ikke krav om at forholdet må være helt unikt for å være inhabil. Hvis for eksempel en endring av reglene om skoleskyss kan bli til særlig fordel eller ulempe for et bestemt medlem av kommunestyret eller medlemmets barn, kan det måtte betraktes som særegent forhold.

Det særegne forholdet må være **«egnet til å svekke tilliten»** til hans upartiskhet. I 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».* Dette betyr at det etter omstendighetene kan foreligge inhabilitet i tilfeller hvor det reelt sett ikke foreligger grunn til å tro at den folkevalgte lar seg påvirke. Tjenestemannen eller den folkevalgte kan anses inhabil på grunn av innbyggernes alminnelige forventning til og oppfatning av omstendighetene. At den folkevalgte selv mener at han ikke lar seg påvirke, er derfor ikke avgjørende. Det er tilstrekkelig at omstendighetene i saken er *egnet* til å svekke tilliten. Videre skal det legges vekt på om inhabilitetsinnsigelsen er reist av en part. Dette er momenter som inngår i den konkrete habilitetsvurderingen.

**Fvl 6, 3. ledd, avledet inhabilitet**

Med avledet inhabilitet menes at der en overordnet tjenestemann er inhabil kan avgjørelsen i saken heller ikke treffes av en direkte underordnet i samme organ. I folkevalgte organer er imidlertid ikke medlemmene «direkte underordnet» organets leder, og de blir derfor ikke inhabile selv om organets leder er inhabil i en sak.

**Særregler om inhabilitet i kommuneloven, *§ 11-10 Inhabilitet for folkevalgte***

Inhabilitet inntrer ikke ved valg til offentlige tillitsverv, jf. 4. ledd. Regelen er begrunnet i at det ville skape betydelige praktiske problemer om de folkevalgte skulle bli inhabile ved behandlingen av slike saker. Regelen innebærer at alle folkevalgte kan delta ved valg av medlemmer til ulike utvalg eller styrer, selv om det har betydning for dem personlig. Det samme gjelder ved valg av kommunale representanter til private organer. De folkevalgte kan også være med på å fastsette godtgjøring (arbeidsgodtgjøring, skyss- og kostgodtgjøring, erstatning for tapt inntekt mv.) for de vervene som de selv innehar. Også folkevalgte i heltidsverv kan være med på å bestemme sin egen godtgjøring. Heller ikke ordførere og andre med særskilt godtgjøring blir inhabile ved fastsetting av godtgjøring for egne verv.

Et medlem av et folkevalgt organ skal alltid anses som inhabil dersom hun eller han i egenskap av ansatt i kommunen «*har medvirket ved tilretteleggelsen av* *grunnlaget for en avgjørelse*» eller medvirket ved en «*tidligere avgjørelse i samme sak*», § 11-10, 2. ledd. Regelen fastslår at denne rollekombinasjonen automatisk fører til inhabilitet. Bestemmelsen er dermed strengere enn forvaltningsloven § 6, som ikke har noen absolutt regel om inhabilitet i tilsvarende situasjoner. Begrunnelsen for denne strenge inhabilitetsregelen er at det kan svekke tilliten til kommunens behandling av saker dersom en ansattgjennom behandlingen i folkevalgte, politiske organer skal kunne overprøve sin egen, og eventuelt overordnedes, tilretteleggelse av saken i egenskap av administrativt ansatt.

Generelt skal det relativt lite til før en saksbehandler som har vært involvert i saken, kan sies å ha «medvirket» ved tilretteleggelsen av saken. Hvis den ansatte har deltatt i saksbehandlingsprosessen, for eksempel med innsamling av informasjon om den aktuelle saken eller med vurderinger, vil det bli regnet som medvirkning. Hvis vedkommende bare har en perifer og indirekte tilknytning til saken, oppfylles ikke vilkåret om at hun eller han har «medvirket ved tilretteleggelsen av grunnlaget for en avgjørelse».

For folkevalgte (som ikke er ansatt) som har vært med på drøftelser og diskusjoner i forkant av at en sak skal behandles f.eks. i formannskap/kommunestyre skal habiliteten vurderes etter forvaltningslovens § 6, jf. § 11-10, 1. ledd. Se også eksempel 4 under. En folkevalgt som f.eks. har blitt valgt ut til å sitte i ei arbeidsgruppe å utrede en sak er ikke automatisk inhabil til å behandle denne saken når den skal behandles politisk.

Hvis for eksempel et hovedutvalg behandler en sak som skal avgjøres av kommunestyret må beslutningen om habilitet avgjøres på selvstendig grunnlag for det respektive organet, uavhengig av om saken endelig avgjøres av et overordnet organ.

Ved behandling av *årsbudsjett, økonomiplan og kommuneplan* gjelder ikke regelen om automatisk inhabilitet for kommunalt ansatte, jf. § 11-10, 2. ledd. Dette er saker av overordnet og generell karakter der den enkelte ansattes bidrag normalt vil være lite sett i lys av sakens totale omfang. Unntaket i § 11-10 er uttømmende, det vil si at det bare gjelder for de sakene som er angitt.

Når en klage skal behandles etter den interne klageordningen, jf. forvaltningsloven § 28, 2. ledd, 1. pkt, *er en folkevalgt som har vært med på å forberede eller treffe vedtaket, inhabil til å delta i klageinstansens behandling av vedtaket, eller i forberedelsen av saken for klageinstansen*, jf. § 11-10, 3. ledd. Begrunnelsen for denne regelen er behovet for å sikre en selvstendig og uavhengig vurdering av saken i klageinstansen. Klageinstansen bør derfor i størst mulig grad være atskilt fra underinstansen. I Modum er det saksbehandler ved rådmannskontoret som forbereder disse sakene for behandling i kommunens klageutvalg.

**Avgjørelse av habilitetsspørsmål, fvl § 8**

Medlemmer av kollegiale organer (folkevalgte organer) har plikt til å *vurdere sin egen habilitet*, og skal i god tid før møtet melde fra om forhold som har betydning for egen habilitet. Dette er nødvendig for at det skal være tid til å innkalle varamedlem som stedfortreder. Varamannen bør «innkalles til å møte og delta ved avgjørelsen dersom det kan gjøres uten vesentlig tidsspille eller kostnad», jf. § 8, 3. ledd.

Organet skal selv behandle spørsmålet om habilitet, jf. 2. ledd. Beslutningen kan ikke delegeres. Det medlemmet habilitetsspørsmålet gjelder kan gi uttrykk for sin oppfatning av spørsmålet og må også kunne uttale seg i saken som part eller liknende. Utover dette kan ikke medlemmet delta i avgjørelsen, verken i drøftingen av eller avstemningen i saken. Dersom det er flere representanter som er inhabile, skal alle fratre avgjørelsen av habilitetsspørsmålet, med mindre det er så mange representanter som må få vurdert habiliteten sin at organet ikke vil være vedtaksført.

Melhus kommune hadde forvaltningsrevisjon om håndtering av habilitet i folkevalgte organ i 2018. Revisor uttalte der at dersom man er inhabil i deler av en sak, er man inhabil i hele saken. Forvaltningsrevisjonen påpekte også viktigheten av hjemmel og begrunnelse for avgjørelsene om inhabilitet.

**Følger av inhabilitet**

En som er inhabil, må fratre ved behandlingen av saken.

Dersom en inhabil har deltatt i forberedelsen av eller i avgjørelsen av en sak utgjør dette en saksbehandlingsfeil som *kan* medføre at det vedtak som er truffet er ugyldig. Et vedtak som lider av en slik saksbehandlingsfeil er likevel *«gyldig når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold»*, jf. forvaltningsloven § 41.

Normalt vil vedtaket derfor være gyldig i de tilfeller der den inhabile tilhører mindretallet. Dersom den inhabile tilhører flertallet, blir det ikke statuert ugyldighet når stemmetallene er slik at det er uten betydning hvordan representanten ville ha stemt. Et forhold som også kan ha betydning er når vedkommende har stemt konsekvent på samme måte i tilsvarende saker der han har vært habil. Det kan imidlertid ikke utelukkes at det i enkelte tilfeller må konstateres ugyldighet, selv om den inhabiles stemmegivning i og for seg ikke er avgjørende. For eksempel kan ugyldighet likevel være aktuelt når den inhabile har opptrådt svært aktivt, og dermed kan ha påvirket de andre medlemmenes stemmegivning.

I tilfeller hvor det konstateres ugyldighet, vil avgjørelsen være uten rettsvirkninger og saken må normalt behandles på nytt

**Gjelder inhabilitetsreglene i gruppemøter?**

I folkevalgte organer tilhører medlemmene som oftest hver sin partigruppe. Saker som skal behandles i folkevalgte organer, blir ofte drøftet på forhånd i et gruppemøte med sikte på å avklare hvilket standpunkt partiets medlemmer i organet skal innta. Slike gruppemøter er i praksis tett knyttet til saksbehandlingen i det kollegiale forvaltningsorganet. Forvaltningslovutvalget[[1]](#footnote-2)mener at den som vil være inhabil til å delta i behandlingen i selve organet, uten videre bør anses inhabil til å delta i gruppemøtets diskusjon og eventuelle beslutning om saken.

Etter utvalgets mening er det imidlertid grunn til å skille mellom gruppemøter for medlemmer av et kollegialt forvaltningsorgan og andre partifora. Rett nok kan andre partimøter iblant øve en bestemmende innflytelse på hvilket standpunkt partiets representanter i en folkevalgt organ inntar til en sak. Det er likevel fremmed å la forvaltningslovens regler for inhabilitet gjelde for partimøter (f.eks. styret i det lokale partilaget) som tar stilling til saker som skal behandles i et forvaltningsorgan. Det er vanlig at et politisk parti har visse regler om inhabilitet i sine vedtekter, og forvaltningslovutvalgetanser det klart at inhabilitetsspørsmål i partimøter må bedømmes ut fra eventuelle regler i partivedtektene.

**Noen flere eksempler**

Ordfører

1. Varaordfører kan tre inn i vervet når ordfører er forhindret fra å fungere i vervet, f.eks. drift og vedlikehold av en skogsbilvei, hvis ordfører er inhabil som grunneier. Reglene om avledet inhabilitet gjelder ikke.
2. Det er ikke noe til hinder for at kommunens byggesaksavdelingen behandler byggesøknad fra ordfører som privatperson. Ordfører har ikke myndighet til å fatte vedtak i saker etter plan- og bygningsloven  eller instruksjonsmyndighet over kommunens ansatte i slike saker. Reglene om avledet inhabilitet slår derfor ikke inn. Men ordfører må selvsagt påse at han/hun som folkevalgt ikke deltar ved en eventuell behandling av egen byggesak dersom den kommer til behandling i kommunestyre.
3. Kan medlemmene av teknisk hovedutvalg behandle en klage hvor ordfører i kommunen er part i saken? Her har vi fått følgende svar fra Fylkesmannen i Oslo og Viken; *Medlemmene av utvalget blir ikke uten videre inhabile selv om ordfører er part i saken og er inhabil. Det samme gjelder dersom leder av utvalget er inhabil.*

Særegent forhold, § 6, 1. ledd

1. I en sak fra Fylkesmannen i Oslo og Viken fra august 2020 vurderte fylkesmannen om en politiker i Hol kommune var inhabil etter først å ha avgitt uttalelse i Viltreinnemnda (leder) og deretter deltok under behandlingen av saken (reguleringsplan) i Utvalg for plan og utvikling (UPU) med innstilling til kommunestyret.

Fylkesmannen skriver i sin vurdering:

*Vi kan ikke se at kompetansekombinasjonen som leder i Villreinnemnda og utvalgsmedlem i UPU utgjør et særegent forhold etter forvaltningsloven § 6 andre ledd. Ved vurderingen har vi lagt vekt på at det ikke er opplysninger i saken som tilsier at X, eller noen han har nær personlig tilknytning til, har noen personlig interesse i utfallet av behandlingen av reguleringsplanen. Vi viser til at han som folkevalgt leder av Villreinnemnda først og fremst skal ivareta villreinens interesser.*

Andre eksempler

1. Du er ikke inhabil om du som politiker er medlem av interessegruppe eller lignende og har

formidlet et spesielt syn i saken. (Du blir ikke inhabil av å være politisk ”forutinntatt” og

politisk aktiv i forkant…)

6. Dersom du ikke er direkte part i saken, men har klageadgang (for eksempel nabo), kan du

være inhabil (etter § 6, 2. ledd) dersom du ”har særlig personlig fordel, tap eller ulempe

avhengig av utfallet i saken”. Har du levert en klage er du imidlertid automatisk inhabil

(etter 1. ledd) fordi du da er blitt part i saken.

7. Fordeler eller ulemper som gjelder større grupper gir ikke automatisk inhabilitet, for

eksempel om du bor i et område der utviklingsplaner kan få fordeler eller ulemper for

alle beboerne. Dersom du har spesielle fordeler eller ulemper (som de andre i gruppen

ikke har), kan du vurderes som inhabil etter 2. ledd. Er du direkte formell part i saken vil

du være inhabil etter 1. ledd.

8. Er du medlem eller varamedlem i styre for et kommunalt foretak som er part i saken, er du ikke inhabil ifølge fvl § 6, 1 ledd, bokst. e. Det må da være andre forhold der du ”har særlig personlig fordel, tap eller ulempe avhengig av utfallet i saken” som eventuelt gjør deg inhabil, jf. § 6, 2. ledd.

9. Er du vara i et styre som er part i saken er du ikke inhabil slik faste styremedlemmer er (fvl § 6, 1. ledd, bokst. e med mindre du har møtt ved styrets behandling av aktuelle

sak. Da er du å regne som styremedlem og vil være inhabil. Dersom du som vara har

møtt jevnlig i styret vil du vurderes som inhabil etter 2. ledd. – ”andre særegne forhold

foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet”.

10. Er du medlem i representantskap, generalforsamling eller andre eierorganer på vegne av

Modum kommune er du ikke inhabil etter fvl § 6, 1. ledd. Da representerer du eier

og ikke selskapet, i motsetning til om du er styremedlem. Det må da være andre forhold der du ”har særlig personlig fordel, tap eller ulempe avhengig av utfallet i saken” som eventuelt gjør deg inhabil etter fvl § 6, 2. ledd.

11. Har du i din jobb vært rådgiver for part i saken vil du normalt være inhabil etter 2. ledd

(”andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans

upartiskhet”). Du blir imidlertid ikke inhabil om part i saken er kunde hos firmaet du

jobber i, med mindre kunden er så stor at det har vesentlig betydning for firmaet, eller at

du har direkte personlig/økonomisk fordel/ulempe av utfallet i saken. Dersom du i en

tidligere stilling har vært rådgiver for part i saken, men har skiftet arbeidsgiver når saken

kommer til behandling, vil du kunne være inhabil.

12. Du blir ikke inhabil ved å kombinere de ulike bestemmelsene i § 6, 1. ledd. For

eksempel blir du ikke inhabil om du er gift med medlem i styre for selskap som er part i

saken eller hvis din bror er fullmektig for part i saken. Det må da være andre forhold som

da vurderes etter § 6, 2. ledd, for eksempel dersom du selv eller en du har nær

personlig tilknytning til har særlig fordel/tap av et bestemt utfall i saken.

***De viktigste lovbestemmelsene:***

### ***Forvaltningslovens § 6* (habilitetskrav)**

*En offentlig tjenestemann er ugild til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak*

|  |  |
| --- | --- |
| *a)* | *når han selv er part i saken;* |

|  |  |
| --- | --- |
| *b)* | *når han er i slekt eller svogerskap med en part i opp- eller nedstigende linje eller i sidelinje så nær som søsken;* |

|  |  |
| --- | --- |
| *c)* | *når han er eller har vært gift med eller er forlovet med eller er fosterfar, fostermor eller fosterbarn til en part;* |

|  |  |
| --- | --- |
| *d)* | *når han er verge eller fullmektig for en part i saken eller har vært verge eller fullmektig for en part etter at saken begynte;* |

|  |  |
| --- | --- |
| *e)* | *når han leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for* |

|  |  |
| --- | --- |
| *1.* | *et samvirkeforetak, eller en forening, sparebank eller stiftelse som er part i saken, eller* |

|  |  |
| --- | --- |
| *2.* | *et selskap som er part i saken. Dette gjelder likevel ikke for person som utfører tjeneste eller arbeid for et selskap som er fullt ut offentlig eid og dette selskapet, alene eller sammen med andre tilsvarende selskaper eller det offentlige, fullt ut eier selskapet som er part i saken.* |

*Likeså er han ugild når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet; 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. Det skal også legges vekt på om ugildhetsinnsigelse er reist av en part.*

*Er den overordnede tjenestemann ugild, kan avgjørelse i saken heller ikke treffes av en direkte underordnet tjenestemann i samme forvaltningsorgan.*

*Ugildhetsreglene får ikke anvendelse dersom det er åpenbart at tjenestemannens tilknytning til saken eller partene ikke vil kunne påvirke hans standpunkt og verken offentlige eller private interesser tilsier at han viker sete.*

*Rekkevidden av annet og fjerde ledd kan fastlegges nærmere ved forskrifter som gis av Kongen.*

#### **Kommuneloven § 11-10. Inhabilitet for folkevalgte**

*Bestemmelsene om inhabilitet i forvaltningsloven kapittel II gjelder ved behandlingen av saker i folkevalgte organer, med de særreglene som følger av denne paragrafen.*

*En folkevalgt som har vært med på å forberede eller treffe vedtak i en sak som ansatt i kommunen eller fylkeskommunen, er inhabil til senere å behandle den samme saken i et folkevalgt organ i henholdsvis kommunen eller fylkeskommunen. Første punktum gjelder ikke når årsbudsjett, økonomiplan, kommuneplan, regional planstrategi og regional plan behandles i et folkevalgt organ.*

*Når en klage skal behandles etter forvaltningsloven § 28 andre ledd, er en folkevalgt som har vært med på å forberede eller treffe vedtaket, inhabil til å delta i klageinstansens behandling av vedtaket, eller i forberedelsen av saken for klageinstansen.*

*En folkevalgt er ikke inhabil når det skal velges personer til offentlige tillitsverv, eller når det skal fastsettes godtgjøring o.l. for slike verv.*

***Kilder:***

*Veileder, Habilitet i kommuner og fylkeskommuner, Kommunal og regionaldepartementet*

*NOU 2019: 5, Ny forvaltningslov — Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)*

*Notat utarbeidet av Hege Fåsen, rådmannskontoret, 19.11.2020*

1. # NOU 2019: 5, Ny forvaltningslov — Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)

   [↑](#footnote-ref-2)