



SANDNES KOMMUNE

# Veileder om habilitet for folkevalgte i Sandnes kommune

Gjennomgang av lovbestemmelsene om **habilitet** i forvaltningsloven og kommuneloven som gjelder for folkevalgte i Sandnes kommune

Utarbeidet av kommuneadvokaten i Sandnes, juni 2023.

For kommuneadvokaten

Rune Kanne  
Advokat

## Velkommen til veileder om habilitet for folkevalgte i Sandnes kommune

Bestemmelsene i lovverket om habilitet er av sentral betydning for folkevalgte. Habilitetsbestemmelsene er med på å ivareta tilliten til folkevalgte, samt sikre korrekte kommunale avgjørelser. En objektiv saksbehandling er et sentralt bidrag til at innbyggerne skal ha tillit til at det skjer en forsvarlig og god saksbehandling i kommunen.

Alle folkevalgte har ulike roller utenom rollen som folkevalgt. Dette kan f.eks. være rolle som foreldre, ektefelle, eier, styremedlem, ansatt eller ulike roller i organisasjonslivet. De fleste som er folkevalgte vil derfor før eller siden være i tvil om de er *habile* til å være med å fatte vedtak i en sak. Det er ikke kritikkverdig å være inhabil, men det kan være kritikkverdig å ikke si ifra hvis du er inhabil eller hvis du er i tvil om du er inhabil. Det er et saksbehandlingskrav at folkevalgte er habile.

Å være inhabil vil kort sagt si at det foreligger omstendigheter som er egnet til å svekke tilliten til din upartiskhet. Tilknytningen kan da medføre at det oppstår tvil om du vil behandle saken på en objektiv og upartisk måte, og tvil til om du vil klare å ikke ta utenforliggende hensyn.

I denne veilederen vil kommuneadvokaten gjennomgå habilitetsbestemmelsene i forvaltningsloven og kommuneloven som har betydning for folkevalgte. Det er rutine i Sandnes at folkevalgte kan henvende seg direkte til kommuneadvokaten hvis de har konkrete spørsmål i tilknytning til sin egen habilitet. Avgjørelser om habilitet skal fattes av det folkevalgte organet som skal treffe avgjørelse i saken hvor inhabilitetsspørsmålet oppstår.

De alminnelige reglene om inhabilitet i forvaltningsloven kapittel 2 gjelder for hele kommunen. I tillegg er det i kommuneloven § 11-10 gitt enkelte særregler om inhabilitet for folkevalgte. Det følger av kommuneloven § 27-2 at det kan fremmes krav om lovlighetskontroll hos Statsforvalteren av kommunale avgjørelser om inhabilitet.

Denne veilederen bygger bl.a. på kommunal- og regionaldepartementets veileder om *Habilitet i kommuner og fylkeskommuner* fra 2011, Habilitetsveileder for folkevalgte utarbeidet av Indre Østfold kommune, NOU 2019:5 *Ny forvaltningslov* kapittel 16 om Inhabilitet, og Norsk Lovkommentar til forvaltningsloven og kommuneloven.

Lovbestemmelsene om inhabilitet er å finne i [Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker \(forvaltningsloven\) - Kapittel II. Om ugildhet. - Lovdata](#) og [Lov om kommuner og fylkeskommuner \(kommuneloven\) - Kapittel 11. Saksbehandling i folkevalgte organer - Lovdata](#).

Veilederen vil ved behov oppdateres av kommuneadvokaten i Sandnes.

For kommuneadvokaten i Sandnes, 1. juni 2023

Rune Kanne  
Advokat

## 1. Generelt om inhabilitetsreglene i forvaltningsloven

Spørsmål om habilitet oppstår som oftest i forbindelse med at den folkevalgte enten har en egen interesse i utfallet av saken vedkommende er med på å behandle, eller at den folkevalgte har en tilknytning til en person eller et selskap som er part i saken.

De alminnelige reglene om inhabilitet for folkevalgte er å finne i forvaltningsloven kapittel 2. Hovedregelen er i § 6. Her er det særlig to ulike grunnlag som kan føre til inhabilitet for folkevalgte:

1. **Konkrete tilknytningsforhold som automatisk fører til inhabilitet, se § 6 første ledd.**
2. **Inhabilitet etter en konkret vurdering, se § 6 andre ledd**

I tillegg kan en etter forvaltningsloven § 6, tredje ledd også bli inhabil som følge av avledet inhabilitet. Det vil si at det foreligger inhabilitet hos en overordnet som smitter over på underordnedes muligheter til å fatte vedtak i saken. Dette er i praksis lite aktuelt for folkevalgte i rollen som folkevalgt. Dette fordi i kollegiale organer er ikke medlemmene direkte underordnet organets leder, og de blir derfor heller ikke inhabile selv om organets leder er inhabil i en sak. På samme måte vil heller ikke folkevalgte som er del av en kommunestyregruppe bli inhabile til å være med å fatte vedtak i det folkevalgte organet fordi gruppeleder er inhabil.

## 2. Hvem gjelder inhabilitetsbestemmelsenes for?

De som etter forvaltningsloven kan bli inhabile er offentlige tjenestemenn og «enhver annen som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan», jf forvaltningsloven §10. Folkevalgte representanter i kommunale kollegiale organer er dermed omfattet av reglene.

Et «forvaltningsorgan» er ethvert organ for stat eller kommune, også kommunale foretak og vertskommune samarbeid osv. Eksempel på folkevalgt organ er kommunestyre, formannskapet, utvalg, arbeidsutvalg osv. Inhabilitetsreglene vil dermed gjelde for de fleste utvalg, styrer og råd som kommunestyre oppnevner medlemmer av.

Det folkevalgte organet selv, f.eks. formannskapet, kan ikke etter inhabilitetsbestemmelsene i forvaltningsloven og kommuneloven bli inhabilt. Bestemmelsene om inhabilitet gjelder altså for den enkelte folkevalgte, og ikke hele organet. Kommunestyre blir f.eks. ikke inhabilt selv om kommunen har egne interesser i saken.

## 3. Hva innebærer inhabilitet?

Hvis en folkevalgt er inhabil så må vedkommende ut av saken. Det betyr at den folkevalgte må avstå fra å «tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak», jf forvaltningsloven § 6. Spørsmålet om habilitet vil som oftest for en folkevalgt oppstå i forbindelse med at vedkommende skal være med å behandle en sak som

medlem av et folkevalgt organ. Hvis den folkevalgte er inhabil, må vedkommende ikke delta i organets behandling av saken. Hvis møte er offentlig, kan den folkevalgte være til stede, men bør sitte på tilhørerplass for å markere at vedkommende ikke er med på avgjørelsen. Vedkommende kan selvsagt ikke ta ordet eller delta i avstemningen i saken.

Med «Tilrettelegge» mener lovteksten å utrede eller forberede en sak. Saksbehandling i forkant av en avgjørelse, er ofte å tilrettelegge en sak. Folkevalgte bidrar i mindre grad enn ansatte i tilretteleggelsen av saken, men f.eks. behandling i et hovedutvalg før endelig behandling i kommunestyre er å regne som tilrettelegging.

Begrepet «Avgjørelse» i lovteksten er et begrep som må forstås vidt. Når det gjelder folkevalgte vil i praksis avgjørelse si når de er med på å fatte vedtak/avgjørelser i folkevalgte organer. Som forvaltningssak regnes i utgangspunktet alle saker som behandles av det folkevalgte organet, enten det gjelder myndighetsutøving, tjenesteyting eller forretningsdrift.

Hvis en folkevalgt som har vært inhabil har vært med å behandle saken utgjør dette en saksbehandlingsfeil som kan medføre at vedtaket i saken blir ugyldig. (Se mer om dette senere i veilederen under punkt 10).

#### **4. Automatisk inhabilitet etter forvaltningsloven § 6, første ledd**

I Forvaltningsloven § 6 første ledd er det listet opp en rekke tilknytningsformer som automatisk medfører inhabilitet. Hvis du som folkevalgt omfattes av en av disse bestemmelsene er du automatisk inhabil uten at det må foretas noen ytterligere vurderinger.

##### **4.1. Når den folkevalgte selv er part i saken (§ 6 første ledd bokstav a).**

Den folkevalgte er part i en sak når avgjørelsen retter seg mot han eller henne eller saken ellers direkte gjelder vedkommende. Det sier egentlig seg selv at den folkevalgte ikke kan være med å treffe vedtak i f.eks. egen byggesak.

Folkevalgte må merke seg at selv om den folkevalgte ikke er part i saken etter forvaltningslovens definisjon av part, så kan den folkevalgte bli inhabil etter forvaltningsloven § 6 annet ledd etter en konkret vurdering pga den folkevalgte har en klar, håndfast og ikke uvesentlig partslignende interesse i utfallet av saken.

Folkevalgte bør merke seg at det følger av kommuneloven § 11-10 at en folkevalgt ikke er inhabil selv om vedkommende er kandidat til et offentlig tillitsverv. Det betyr at et medlem av kommunestyre kan være med på å velge seg selv til medlem av f.eks. formannskapet.

Det samme gjelder når det skal fastsettes godtgjøring for slike verv, jf kommuneloven § 11-10. Det kan muligens i helt spesielle tilfeller stille seg annerledes dersom det er snakk om fastsetting av svært betydelig godtgjøring som kun gjelder en eller noen få. Samtidig kan nok en som velges som ordfører være med på å vedta en normal godtgjørelse til dette vervet.

#### **4.2. Når den folkevalgte er i nær slekt med part i saken (§ 6 første ledd bokstav b)**

Lovteksten ramser opp hvilke slektninger en automatisk blir inhabil i forhold til. Dette er slekt i opp- eller nedstigende linje som foreldre, besteforeldre osv. og barn, barnebarn osv.

Videre blir en automatisk inhabil ovenfor søsken. Søsken omfatter også halvsøsken, men ikke stesøsken. Slegt lengre ut enn det, som fetter/kusine (søskenbarn), onkel/tante, barn av søsken osv., omfattes ikke av bestemmelsene om automatisk inhabilitet, men slike tilknytninger kan medføre inhabilitet etter forvaltningsloven § 6 annet ledd etter en konkret vurdering. Ved nært slektskap vil terskelen for å legge til grunn at det foreligger «særegne forhold» kunne være ganske lav.

Videre blir en automatisk inhabil når en er gift med bror eller søster av en av sakens parter, (svogerskap). (Svogerskap er når ett ekteskap og ett slektskapsforhold utgjør bindeleddet mellom to personer).

Slektskap gjennom adoptivforhold regnes som likeverdig med biologisk slektskap.

Lovteksten omtalt her rammer den folkevalgte når nevnte familiemedlemmer er part i saken. Hvis familiemedlemmene ikke er part, men har en særlig tilknytning til saken kan forholdet medføre inhabilitet etter forvaltningsloven § 6 annet ledd etter en konkret vurdering.

#### **4.3. Når den folkevalgte er gift med part i saken (§ 6 første ledd bokstav c)**

Bestemmelsen omfatter bare dem som formelt er gift, samt de som lever i registrert partnerskap etter partnerskapsloven. Både nåværende og tidligere ektefeller omfattes. Samboerskap omfattes ikke, men slike forhold vil nok temmelig automatisk føre til inhabilitet etter forvaltningsloven § 6 annet ledd etter en konkret vurdering.

Bestemmelsen i bokstav c rammer også den som er forlovet med en part, og også den som er fosterfar, fostermor eller fosterbarn til en part. Bestemmelsen rammer ikke den som tidligere har vært forlovet med en part, men en slik tilknytninger kan føre til inhabilitet etter forvaltningsloven § 6 annet ledd etter en konkret vurdering.

#### **4.4. Når den folkevalgte er verge eller fullmektig for en part i saken (§ 6 første ledd bokstav b)**

Bestemmelsen gjelder kun den som selv er verge eller fullmektig for parten. Oppdraget som verge eller fullmektig trenger ikke å gjelde den konkrete saken der inhabilitetsspørsmålet oppstår, det er tilstrekkelig at personen har vært verge for parten etter at saken begynte.

At man kun har vært fullmektig eller verge for parten før saken begynte medfører ikke automatisk inhabilitet, men slike tilknytninger kan medføre inhabilitet etter forvaltningsloven § 6 annet ledd etter en konkret vurdering.

#### **4.5. Når den folkevalgte er 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.

Denne bestemmelsen er viktig å merke seg for folkevalgte. Dette særlig etter endringene som kom i 2011. Bestemmelsen medfører at folkevalgte som oppnevnes som medlem av styre eller bedriftsforsamling i et selskap – selv om dette er fullt ut eid av kommunen alene eller sammen med andre kommuner – vil være automatisk inhabil til å behandle saker i kommunale organer hvor selskapet er part.

Det har fra gammelt av ikke vært uvanlig at medlemmer av kommunestyre også er oppnevnt som medlemmer av styre eller bedriftsforsamlingen i selskaper kommunen eier. Dette er fremdeles mulig hvis kommunestyret ønsker det, men det medfører bl.a. at den folkevalgte er inhabil til å delta i behandlingen av saker i kommunestyre hvor vedkommende selskap er part. Bakgrunnen for lovendringen var ønske om å bidra til større klarhet om hvilken rolle den folkevalgte utøver i bestemte situasjoner.

Med selskap siktes det til enhver selskapsdannelse som er et eget rettssubjekt, f.eks. interkommunale selskaper (IKS) og aksjeselskapet (AS). Utenfor vil bl.a. vertskommunesamarbeid og kommunale foretak (KF) falle. Sistnevnte organisasjonsformer er ikke egne rettssubjekt.

Bestemmelsen rammer også bare styrende organer i selskapene som f.eks. styre eller bedriftsforsamling. Inhabilitet for medlemmer i kontrollorganer, representantskap, valgkomite og eventuelt andre eierorganer må eventuelt vurderes etter forvaltningsloven § 6 annet ledd etter en konkret vurdering. I normaltilfellene vil ikke medlemmer av sistnevnte organer være inhabile til å behandle saker hvor selskapet er part. Dette fordi de folkevalgte i de nevnte organene skal ivareta kommunens interesser i likhet med når de f.eks. er medlem av kommunestyret.

For at et selskap skal være part må kommunens avgjørelse være rettet mot eller ellers direkte gjelde selskapet. Det er bare når selskapet er part i saken at det vil oppstå automatisk inhabilitet. Eksempel på tilfelle hvor selskapet må regnes som part er myndighetsutøvelse rettet mot selskapet, f.eks. at selskapet har søkt om en tillatelse fra kommunen. Et annet eksempel er gjennomføring av kontrollhandlinger mot selskapet, f.eks. hvis kontrollutvalget beslutter å iverksette kontroll av selskapet. Et tredje eksempel på tilfelle hvor selskapet må regnes som part er saker hvor kommunen driver eierstyring ovenfor selskapet, f.eks. behandler selskapsavtalen til selskapet. Et fjerde eksempel er at kommunen inngår en avtale med selskapet, da vil selskapet være å anse som part i saken.

Når kommunen behandler overordnede saker som årsbudsjett, økonomiplan og kommuneplan vil ikke et selskap være part selv om de omfattes av disse sakene, men unntak kan tenkes hvis det er konkrete saker som gjelder det enkelte selskap, f.eks. et

ekstraordinært tilskudd til selskapet eller en konkret reguleringsplan. Det samme hvis den overordnede saken medfører en særskilt endring for det konkrete selskapet.

I departementets veileder om Habilitet i kommuner og fylkeskommuner heter det på side 27 følgende:

*Den strengere habilitetsreglen i § 6 første ledd bokstav e vil derfor ikke innebære noen vesentlig begrensning i muligheten for bred folkevalgt deltagelse i behandlingen av generelle budsjettsaker, årsbudsjett, økonomiplan eller kommuneplan. Inhabilitet i behandlingen av overordnede saker vil imidlertid på samme måte som tidligere kunne inntre etter den generelle habilitetsreglen i forvaltningsloven § 6 annet ledd, se nærmere omtale nedenfor. Det er imidlertid 28 forutsatt i forarbeidene at det kreves en klar, konkret tilknytning for at inhabilitet vil inntreffe etter annet ledd; det må påvises at det foreligger et særegent forhold som er egnet til å svekke tilliten til den folkevalgtes upartiskhet.*

Dersom den folkevalgte har andre tilknytningsformer enn de som er nevnt i denne bestemmelsen, vil vedkommende kunne være inhabil etter en konkret vurdering f.eks. dersom vedkommende har en sterk tilknytning til selskapet gjennom en nærstående som har en ledende posisjon i selskapet. Man må da vurdere om avgjørelsen vil kunne innebære en særlig fordel, tap eller ulempe for den nærstående.

Tidligere posisjon i et selskap fører ikke automatisk til inhabilitet, men et slikt forhold kan anses som et særegent forhold etter annet ledd som er egnet til å svekke tilliten til at vedkommende vil være upartisk i behandling av saken hvor selskapet er part.

Varamedlem til styre eller bedriftsforsamlingen vil heller ikke føre til automatisk inhabilitet etter bokstav e, men slik tilknytning kan etter forvaltningsloven § 6 annet ledd etter en konkret vurdering medføre inhabilitet. Utgangspunktet må allikevel være at et varamedlem som ikke eller veldig sjeldent har møtt i styre eller bedriftsforsamlingen i et selskap ikke er inhabil til å behandle saker hvor selskapet er part.

#### Særlig unntak:

Forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e inneholder et unntak hvor folkevalgte i visse tilfeller allikevel ikke vil være inhabile. Bestemmelsen lyder som følger

*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.*

Teksten i bestemmelsen er noe tung, men det som menes er at i konsernmodeller bestående av to eller flere heleide offentlige selskaper inntre det ikke inhabilitet etter bokstav e.

Unntaket innebærer at en folkevalgt som utfører et arbeid i et morselskap som er fullt ut offentlig eid, og som samtidig er leder eller styremedlem eller lignende i et selskap som morselskapet eier fullt ut, ikke blir automatisk inhabil til å behandle saker i morselskapet der datterselskapet er part. Unntaket er særlig laget med tanke på organiseringen av helseforetak, men kan også komme til anvendelse hvis et kommunalt selskap eier et annet kommunalt selskap.

## 5. Inhabilitet etter en konkret vurdering (forvaltningsloven § 6 annet ledd)

Folkevalgte kan være inhabile selv om forholdet ikke faller inn under ett av alternativene for automatisk inhabilitet omtalt ovenfor. Etter forvaltningsloven § 6, annet ledd kan en folkevalgt være inhabil dersom det foreligger «andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til (den folkevalgtes) upartiskhet».

Det må foretas en bred skjønnsmessig vurdering av om den folkevalgte har en slik tilknytning til saken eller sakens parter at tilliten til at hun eller han vil behandle saken på en nøytral måte kan bli svekket. Utgangspunktet for vurderingen må være om det er noe spesielt med den folkevalgtes tilknytning til saken eller parter i saken. Dette gjør at det normalt sett ikke vil oppstå inhabilitet i generelle saker som berører en stor eller ubestemt krets av personer, med mindre de har en særskilt betydning for vedkommende folkevalgt.

Hvis den folkevalgte har flere former for tilknytning til saken eller partene, må disse vurderes samlet.

Ved vurderingen etter annet ledd skal det blant annet legges vekt på om avgjørelsen vil kunne innebære en «særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til». Ved vurderingen vil det også ha betydning hvor nær tilknytningen er, arten og styrken av fordelene eller ulempen og hvor sannsynlig det er at fordelene eller ulempen vil inntre.

Det har betydning for vurderingen om en part i saken har reist tvil om habiliteten til den folkevalgte, men dette vil kun være avgjørende i tvilstilfeller og kan neppe alene medføre inhabilitet.

### Det må foreligge et særegent forhold.

Inhabilitetsgrunnene omtalt ovenfor som etter forvaltningsloven § 6 første ledd automatisk førte til inhabilitet kan gi en viss veiledning om hva som fører til inhabilitet etter annet ledd. Tilknytningen kan f.eks. være av tilsvarende art, men som ikke rammes direkte av oppramsingen.

Et eksempel på en slik tilknytning kan være **samboerskap** med en av sakens parter. Mens det å være gift med parten i saken rammes av de automatiske inhabilitets-grunnene, vil nok samboerskap med parten i saken automatisk rammes av annet ledd etter en konkret vurdering.

Et annet eksempel er at tilknytning i form av **slektskap** som ikke rammes av første ledd som f.eks. fetter/kusine (søskenbarn), onkel/tante, barn av søsken osv., kan omfattes av annet ledd. Ved nært slektskap vil terskelen for å legge til grunn at det foreligger «særegne forhold» kunne være ganske lav. Samtidig er utgangspunktet at det ikke foreligger inhabilitet, slik at det må en konkret tilknytning til utover slektskapet, f.eks. tilknytning i form av kontakt i forbindelse med familiesammenkomster med jevne mellomrom (jf Ot.prp. nr. 3 (1976-77) side 61).



Andre eksempler på særegne forhold kan være at den folkevalgte har et **nært vennskap** eller et sterkt motsetningsforhold til en part i en sak, men det er viktig å huske på at det å kjenne vedkommende part eller være kollega med parten ikke i seg selv er tilstrekkelig.

**Vennskapsforhold** er omhandlet i en rekke tolkingsuttalelser fra justisdepartementets lovavdeling. I f.eks. en uttalelse fra 4. januar 2023 som konkret omhandlet en habilitetsvurdering knyttet til et av medlemmene i innstillingskomiteen for nominasjon av dommer til Efta-domstolen heter det følgende om vennskapsforhold:

*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 vennskapsforhold» 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.»*

I samme uttalelse heter det om motsetningsforhold (**uvennskap**) til parten følgende:

*Lovavdelingen har etter hva vi har kunnet bringe på det rene ikke tidligere uttalt seg i konkrete saker som gjelder inhabilitet som følge av samarbeidsproblemer eller motsetningsforhold. Som det fremgår av sitatene over, har det på generelt grunnlag vært lagt til grunn at det kun er et «skarpt og direkte motsetningsforhold» som i seg selv vil lede til inhabilitet etter § 6 andre ledd. At det foreligger en faglig uenighet eller samarbeidsproblemer som følge av en slik uenighet, vil normalt ikke være tilstrekkelig. Vi viser til følgende uttalelse i Frihagen, Inhabilitet etter forvaltningsloven (1985) s. 236:*

*«Vanligvis vil ikke en viss personlig motvilje eller selv en skarp faglig motsetning føre til inhabilitet – sml. nedenfor punkt 11.2. Motsetningsforhold kan imidlertid være så skarpt og ha fått så direkte uttrykk – f.eks. ved gjensidig grove beskyldninger – at tjenestemannen må anses ugild etter § 6 2. ledd. Er motsetningsforholdet både særlig skarpt og gjensidig slik at begge sider klart har gått over streken ved bruk av skjellsord e.l., må det antas at tjenestemannen er inhabil – i hvert fall der saken er av stor betydning for hans motpart.»*

*I Woxholth, Forvaltningsloven med kommentarer, (2011) s. 186 uttales følgende om temaet:*

*«På samme måte vil et klart uvennskap medføre inhabilitet. En viss personlig motvilje er ikke tilstrekkelig. Heller ikke at man rent faglig står i et uttalt og skarpt motsetningsforhold til hverandre, jf. Frihagen s 236. På den annen side vil de mer ukontrollerte motsetningsforhold, der de det gjelder opptrer uhøvisk og usivilisert overfor hverandre med konsekvent baktaling, utveksling av skjellsord mv, 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. Spesielle og uforsonlige personlige konflikter står i samme stilling, jfr Rt 2009 s 1553.»*

*Som det fremgår av sitatene over, er det både ved vennskap og motsetningsforhold en høy terskel for at relasjonen i seg selv skal lede til inhabilitet. Dette er likevel ikke mer enn utgangspunkter for vurderingen. Det må i alle tilfeller foretas en samlet vurdering, der det avgjørende er om omstendighetene samlet innebærer «særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten» til tjenestemannens upartiskhet. I denne vurderingen kan kravene til nærhet eller styrke i relasjonen bl.a. påvirkes av sakens art og de involvertes interesse i den avgjørelsen som skal fattes. Som nevnt kan en samlet vurdering lede til inhabilitet også der ingen enkelt tilknytning i seg selv kan begrunne det.*

Et **etablert kjæresteforhold** vil normalt lede til inhabilitet etter annet ledd.

**Faglig eller politisk uenighet** er ikke tilstrekkelig til å bli inhabil. Heller ikke et privat engasjement i en sak, vil som hovedregel medføre inhabilitet. Det kan stille seg annerledes, dersom den folkevalgte har gitt uttrykk for meninger om utfallet av en individuell sak eller har ledet en aksjon i tilknytning til en bestemt sak. Samtidig må en folkevalgt ha et stort spillerom for å ha politiske meninger som kommer til uttrykk i forkant av saksbehandlingen av saken i det folkevalgte organet.

**At man som folkevalgt har en tilknytning til en sak som mange har vil normalt ikke medføre inhabilitet.** Et eksempel som nevnes i departementets veileder er at et medlem av kommunestyret ikke er inhabil i skolesaker bare fordi vedkommende har barn i skolen, men dersom en endring av reglene om skoleskyss kan bli til særlig fordel eller ulempe for et bestemt medlem av skolestyret eller dennes barn, kan det regnes som et særegent forhold. Heller ikke en folkevalgt som er ansatt på en skole i kommunen vil være inhabil i generelle skolesaker, men hvor skolesaken kun gjelder skolen hvor vedkommende folkevalgt er ansatt kan dette regnes som et særegent forhold.

**Den folkevalgte vil vanligvis heller ikke være inhabil til å behandle overordnede planer som årsbudsjett, økonomiplan og kommuneplan.** Dette selv om disse planene kan ha bestemmelser som også gjelder den folkevalgte, men da på lik linje med mange andre innbyggere i kommunen, f.eks. størrelsen på renovasjonsgebyret. Unntak kan tenkes hvis den folkevalgte har en spesiell tilknytning til saken, f.eks. som privatperson protestert på kommuneplanen eller en endring i kommuneplanen får økonomisk betydning for bare den folkevalgte eller den folkevalgte som en av veldig få.

For at en folkevalgt skal bli inhabil må det særegne forholdet være **egnet til å svekke tilliten til han eller hennes upartiskhet.** Det er viktig å merke seg at forholdet skal vurderes utenfra. Etter omstendighetene kan det foreligge inhabilitet selv om det reelt sett ikke foreligger grunn til å tro at den folkevalgte lar seg påvirke av forholdene. Det er ikke den folkevalgtes egen vurdering av om han er påvirket, men innbyggernes alminnelige forventning til og oppfatning av omstendighetene. Det er tilstrekkelig at omstendighetene i saken er egnet til å svekke tilliten. Et folkevalgt organ som tar stilling til om en folkevalgt er habil kan ikke vektlegge at de har en særlig tiltro til at denne folkevalgte vil klare å opptre objektiv, men de må se hen til hvordan den folkevalgtes tilknytning til saken eller partene fremstår utad.

I behandlingen av en sak om habilitet uttalte Sivilombudsmannen i 2008 (Årsmeldingen 2008 side 330):

*Det er svekkelsen av tilliten til vedkommendes upartiskhet som er avgjørende. Selv om den eller de som avgjør habilitetsspørsmålet stoler på at tjenestemannen vil opptre upartisk, kan det likevel være grunn til å erklære vedkommende inhabil dersom man må regne med at publikums tillit til vedkommende objektivitet kan bli svekket.*

**Litt forenklet sagt kan en si at jo færre vedtaket omfatter, jo større sannsynlighet både for at du er inhabil og for at tilliten til din upartiskhet er svekket. Og jo større gevinst, jo raskere vil du være inhabil.**

Ved vurdering av om den folkevalgte er inhabil etter annet ledd skal det foretas en helhetsvurdering. En rekke momenter er relevante i en slik vurdering. Disse momentene er ikke vilkår for inhabilitet, men momenter som ofte vil inngå i en habilitetsvurdering etter annet ledd:

- Om avgjørelsen i saken vil innebære en «særlig fordel, tap eller ulempe». Dette forholdet skal det alltid legges vekt på ved vurderingen. Det må som alt nevnt dreie seg om en fordel eller ulempe som tilkommer den folkevalgte spesielt, eller som han

vil merke i spesielt stor grad. Fordelen eller ulempen kan være av økonomisk, ideell, faglig eller prestisjemessig art. Om ikke fordelen eller ulempen tildeles den folkevalgte personlig, legges det vekt på om den tilfaller noen som han har et nært forhold til. Det legges også vekt på Graden av «særegne forhold» eller «særlig fordel» mv.

- Om inhabilitetsinnsigelsen er reist av en part. Bestemmelsen tar bare sikte på partsinnsigelser som er reist i forkant av eller under sakens behandling. Om inhabilitetsinnsigelse er reist får kun betydning i tvilstilfeller.

- Sakens art og betydning for de involverte. Det kan lettere tenkes inhabilitet hvis saken gjelder om det skal rettes kritikk mot parten, og jo vanskeligere, viktigere og mer skjønnspreget saken er.

- Mulighet den folkevalgte har til å påvirke resultatet i saken.

- Særlig engasjement i saken, enten nå eller i tidligere stilling/posisjon, men normalt sett vil aldri et politisk engasjement tidligere medføre at en folkevalgt blir inhabil. (Dette i motsetning til en vanlig ansatt i kommunen).

- Hvis den folkevalgte har flere former for tilknytning til saken eller partene, må disse vurderes samlet. Flere former for tilknytning kan i seg selv tale for inhabilitet, selv om den enkelte tilknytning i seg selv ikke medfører inhabilitet.

- Graden av åpenhet rundt beslutningsprosessen. Særlig i lukkede prosesser skal en være ekstra oppmerksom på habilitet.

- Praktiske ulemper ved fratreden kan også til en viss grad tillegges vekt i vurderingen av om en folkevalgt er inhabil. Er det vanskelig å finne habil erstatter, er det et problem at «alle kjenner alle». (Sandnes er imidlertid en såpass stor kommune at dette sjeldent er relevant.)

## **6. Unntak hvor den inhabile allikevel kan være med på behandlingen av saken**

Inhabilitetsreglene får ikke anvendelse dersom det er åpenbart at den folkevalgtes tilknytning til saken eller partene ikke vil kunne påvirke hans standpunkt, og verken offentlige eller private interesser tilsier at han trekker seg fra saken, Jf forvaltningsloven § 6, fjerde ledd.

Bestemmelsen sikter til kurante, regelbundne avgjørelser, der det ikke er gitt noen spillerom for utøvelse av skjønn eller vurderinger. Bestemmelsen er sjeldent aktuell ved vedtak fattet av folkevalgte organer. Dette siden de fleste saker som behandles av folkevalgte organer vil ha et visst politisk handlingsrom.

Folkevalgte må merke seg at de også vil være inhabile selv om synet de fronter i saken er partiets (kommunestyregruppens) syn. Det at de eventuelt kun argumenter i tråd med

partiets syn og stemmer i tråd med partiets syn i saken, gjør ikke at de allikevel kan være med på å behandle saken hvis de er inhabile.

## 7. Inhabilitetsreglene i kommuneloven § 11-10

Kommuneloven legger i utgangspunktet til rette for at de folkevalgte i størst mulig grad skal delta når folkevalgte organer fatter avgjørelser, men den folkevalgte plikter å fratre ved behandlingen av en sak dersom vedkommende er inhabil.

I kommuneloven er det inntatt noen særbestemmelser om inhabilitet for folkevalgte. Av **kommuneloven § 11-10, annet ledd** følger det at:

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

Denne bestemmelsen medfører automatisk inhabilitet. Bestemmelsen gjelder kun dersom den folkevalgte har behandlet saken som ansatt i kommunen. Generelt skal det lite til før en saksbehandler som har vært involvert i saken kan sies å ha medvirket ved tilretteleggelsen. Saksbehandler trenger ikke å ha spilt noen sentral rolle i saksforberedelsen, men vedkommende må ha vært med på en innholdsmessig eller faglig tilrettelegging av en viss reell betydning, og befatningen må gjelde samme sak.

Unntaket for visse overordnede saker utelukker ikke at vedkommende kan være inhabil etter de alminnelige reglene i forvaltningsloven ved behandlingen av slike saker. I så fall må vedkommende ha en slik tilknytning til saken eller sakens parter at det utgjør et særegent forhold som er egnet til å svekke tillitten til hans upartiskhet.

Av **kommuneloven § 11-10, tredje ledd** følger det at:

*Når en klage skal behandles etter forvaltningslovens § 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.*

Bestemmelsen gjelder både ansatte og folkevalgte. Begrunnelsen for bestemmelsen er å sikre en selvstendig og uavhengig vurdering av saken i klageinstansen. Bestemmelsen får ikke betydning der klagesak behandles av statlig klageinstans.

En folkevalgt som deltok i behandlingen av det opprinnelige vedtaket, kan delta når underinstansen vurderer saken på nytt, men hvis klagen ikke tas til følge i underinstansen, kan han ikke delta i klageorganets behandling av klagesaken.

Bestemmelsen har heller ikke betydning for de tilfellene hvor den folkevalgte er med på behandling av samme sak i ulike organer, f.eks. først som medlem av formannskapet og deretter som medlem av kommunestyret.

Av **kommuneloven § 11-10, siste ledd** følger det at:

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

Folkevalgte kan delta ved valg av medlemmer til utvalg, nemnder etc., selv om organet treffer avgjørelser som har betydning for dem personlig. Det samme gjelder valg av kommunale representanter til private organer og ved fastsettelse av godtgjøring for vervene de selv innehar.

## **8. Fritak av personlige grunner**

I kommuneloven § 11-11 heter det at:

*En folkevalgt kan søke om å bli fritatt fra å delta i behandlingen av en sak hvis personlige grunner tilsier fritak. Det folkevalgte organet avgjør selv om han eller hun skal fritas.*

Bestemmelsen innebærer at en folkevalgt kan søke om å bli fritatt fra å delta i behandlingen av en sak, dersom personlige grunner tilsier det. Dette er ikke en regel om inhabilitet, men en mulighet for en folkevalgt til å søke om fritak uten at det er nødvendig å ta stilling til om vedkommende er inhabil eller ikke. Organet kan da slippe å gå inn i vanskelige grensedragninger og vurderinger av vedkommende sin habilitet. Bestemmelsen skal benyttes med varsomhet og må ikke medføre en tilsidesettelse av reglene om møteplikt.

## **9. Hvem behandler og avgjør spørsmål om inhabilitet hos folkevalgte?**

Folkevalgte som er medlemmer i kollegiale organer har plikt til å vurdere sin egen habilitet og har plikt til å melde fra om forhold som har betydning for habiliteten i god tid før møtet. Dette er helt nødvendig, slik at varamedlem kan innkalles til møtet og delta ved avgjørelsen. Hvis en folkevalgt i Sandnes er i tvil om egen habilitet i forkant av behandlingen av saken kan vedkommende få vurdert sin habilitet hos kommuneadvokaten.

I kollegiale organer er det organet selv som avgjør om det enkelte medlemmet er habilt eller inhabilt og beslutningen kan ikke delegeres, jf forvaltningsloven § 8 annet ledd. Medlemmet kan (og har nok rett til å) gi uttrykk for sin oppfatning av spørsmålet, og han eller hun kan uttale seg i saken som part i spørsmålet om habilitet. Utover det kan ikke medlemmet delta i avgjørelsen, hverken i drøftingen av eller avstemningen i saken om habilitet.

Før kollegiale organer avgjør spørsmål om habilitet bør varamedlem innkalles til å møte og delta ved avgjørelsen hvis dette kan gjøres uten vesentlig tidsspille eller kostnad.

Dersom det oppstår spørsmål om flere medlemmers habilitet i samme sak, skal alle avstå fra å delta i habilitetsavgjørelsene. Dette gjelder dersom organet er vedtaksført. Er det ikke det, på grunn av antallet inhabile medlemmer og at det ikke er kalt inn varamedlemmer, er det

lagt til grunn i praksis at samtlige medlemmer likevel skal kunne delta i avgjørelsen av medlemmenes habilitet.

Hvis det folkevalgte organet beslutter at en folkevalgt er habil skal vedkommende være med på behandlingen av saken.

Avgjørelser om habilitet kan være gjenstand for lovlighetskontroll hos Statsforvalteren. Det er bl.a. derfor viktig at hvis et folkevalgt organ beslutter at en eller flere folkevalgte er inhabile at det i protokollen oppgis tydelig hjemmel for hvorfor medlemmet er inhabilt.

#### **10. Hva kan resultatet være av at en folkevalgt som er inhabil deltar i behandlingen?**

Har en inhabil deltatt i forberedelsen av eller i avgjørelsen av en sak, utgjør det en saksbehandlingsfeil som kan medføre at vedtaket som er fattet er ugyldig. Et slikt vedtak er allikevel gyldig «når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold», jfr. forvaltningsloven § 41.

I kollegiale organer vil vedtaket være gyldig i de tilfeller der den inhabile tilhører mindretallet. Tilhører den inhabile flertallet, medfører det ikke ugyldighet dersom stemmetallene er slik at det er uten betydning hvordan representanten ville ha stemt.

Det kan ikke utelukkes at det i enkelte tilfeller må konstateres ugyldighet, selv om den inhabiles stemmegivning i seg selv ikke er avgjørende. Det kan være hvis den inhabile har opptrådt svært aktivt, og dermed kan ha påvirket de andre medlemmenes stemmegivning.

Dersom det konstateres ugyldighet, vil avgjørelsen være uten rettsvirkninger og saken må normalt behandles på nytt.