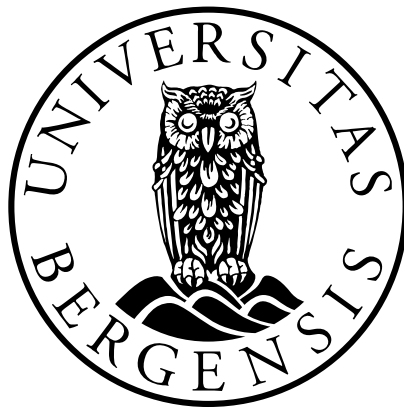


Inhabilitet i kommuner med lavt innbyggertall

Forvaltningsloven § 6 andre ledd

Kandidatnummer: 50

Antall ord: 13246



JUS399 Masteroppgave
Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

8. juni 2020

Innhold

1	Innledning.....	3
1.1	Tema og problemstillinger.....	3
1.2	Aktualitet	4
1.3	Avgrensinger	7
1.4	Rettskilder, begrepsbruk og metode	8
1.5	Fremstillingen videre	9
2	Grunnleggende om habilitet	10
2.1	Definisjon	10
2.2	Sentrale hensyn bak reglene	11
2.3	Reglenes historie.....	15
2.4	Når habilitetsreglene kommer til anvendelse	18
2.5	Unntaket i § 6 fjerde ledd	21
2.6	Avgjørelse av habilitetsspørsmålet.....	21
2.7	Virkningen av inhabilitet	22
3	Det skjønsmessige andre ledd	23
3.1	Regelens ordlyd	23
3.2	«Særegne forhold».....	24
3.3	«Særlig fordel, tap eller ulempe»	25
3.3.1	Virkning for beslutningstakeren «selv»	25
3.3.2	Virkning for noen han har «nær personlig tilknytning til»	30
3.4	«Svekke tilliten til hans upartiskhet».....	32
3.5	Helhetsvurderingen.....	33
3.6	Spesielt for kommuner med lavt innbyggertall	36
3.7	Skillet mellom folkevalgte og tjenestemenn	37
3.8	Konklusjon.....	38
4	Forbedring av regelen.....	40
4.1	Klargjøring av meningsinnholdet	40
4.2	Flere retningslinjer i lovteksten	41
4.3	Veiledere om habilitet	42
	Kilderegister	44

1 Innledning

1.1 Tema og problemstillinger

Oppgaven handler om habilitet for folkevalgte og tjenestemenn i kommuner med lavt innbyggertall. Rettsgrunnlagene som gjennomgås er forvaltningsloven § 6 (2) og kommuneloven § 11-10 (1).¹ Hovedproblemstillingen er hvordan grensen for habilitet må trekkes etter disse bestemmelsene. Oppgaven vil særlig belyse hvordan beslutningstakerens personlige interesse i saken er av relevans for habilitetsspørsmålet.

En personlig interesse i saken kan fremstå på forskjellige måter. For det første kan beslutningstakeren selv blir påvirket av vedtaket. Dette kan skje enten i form av en direkte påvirkning som for eksempel økonomisk fordel eller tap, eller mindre påvirkning av mer indirekte art, for eksempel ved at det vil øke tilflyttingen til hans distrikt.

En av oppgavens underproblemstillinger er hva slags typer interesser og hvilken grad av påvirkning vedtaket må ha for beslutningstakeren selv, før dette medfører at han er inhabil i saken.

Beslutningstakeren kan også ha en interesse i saken i form av at den angår noen han har et personlig forhold til. Et slikt forhold kan være av varierende grad. Det kan for eksempel dreie seg om et kjennskap til den aktuelle søkeren. Han vet kanskje hvem søkeren er, parten er en venn eller en bekjent. En annen mulighet er at han kjenner partens familie enten direkte eller i form av at han kjenner til etternavnet. Sistnevnte er særlig aktuelt i bygdesamfunn hvor kommunen i stor grad er satt sammen av større eller mindre gardsbruk, med veletablerte familienavn. Det kan også dreie seg om en familierelasjon. Her vil man måtte trekke grensen for når et kjennskap, vennskap eller slektskap medfører et inhabiliserende forhold.

En underproblemstilling er derfor hvordan man skal trekke grensen for habilitet i saker der beslutningstakeren har en personlig interesse i form av at han har en relasjon til noen som blir påvirket av vedtaket.

Problemstillingene vurderes primært med eksempler fra plan- og bygningsretten.

¹ Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) og lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

1.2 Aktualitet

Kommuner er satt sammen av forskjellige enheter, avdelinger, råd og utvalg, som består av én eller flere representanter, årsverk eller posisjoner. Kommunen fremstår for mange som en statisk masse av mekaniske enheter, som gjennomfører sine plikter og byrder kaldt og automatisk. Ser man nærmere etter ser man imidlertid at kommunen er satt sammen av enkeltpersoner. Kommunestyremedlemmer, byggesaksbehandlere, jurister, sekretærer, kommunedirektøren og kommunalsjefer er kun mennesker, på lik linje med alle andre. Følgelig er det en stor grad av personlighet, subjektivitet og følelser i spill også i kommunal virksomhet, noe annet ville vært uunngåelig.

Man kommer derfor ikke utenom at saksbehandlere og folkevalgte har en personlig mening, følelse og agenda når det gjelder sakene de skal behandle. Dette gjelder uavhengig av om denne er bevisst, kjent og synlig for både den det gjelder og alle rundt, eller om den er ubevisst, ukjent og usynlig for både beslutningstakeren og andre. Normalt vil det ikke være slik at man er plassert på et av disse ytterpunktene, men et sted i mellom på en glideskala.

Mange vedtak kan ikke fattes helt objektivt. Man har gjerne et begrenset antall midler eller tillatelser å gi, noe som medfører at ikke alle kan få de godene de ønsker. Hvordan velger man hvem av de to tilsynelatende like bedriftene som skal få en tillatelse? Et annet eksempel er der kun den ene parten kan vinne frem, eksempelvis i en nabo tvist. Hvilken nabo skal få vedtak i sin favør? Et tredje eksempel er der motstående interesser må veies mot hverandre. For eksempel ved en reguleringsplan som gir grunnlag for ekspropriasjon. Skal man i det aktuelle tilfellet regulere til industri slik at bedriften kan ekspropriere landbrukseiendommer? Her vil hensyn som betydningen av kulturlandskap, rekreasjon og landbruk stå opp mot industri, arbeidsplasser og skatteinntekter til kommunen, men kun en av sidene kan vinne frem. I tillegg kan for eksempel kjennskap til eiere av landbrukseiendommene eller slektskap til ledere i bedriften spille inn. Derfor trengs det saksbehandlingsregler som setter skranker for hvem som kan behandle saken, slik at sannsynligheten øker for at den blir avgjort på en upartisk og korrekt måte.

Norge er et langstrakt land med lav befolkningstetthet. Kommunereformen resulterte i langt færre kommuner, 356 per 1. januar 2020, mot 428 før sammenslåingene begynte 1. januar 2017.² Likevel har Norge svært mange kommuner sett i forhold til antallet innbyggere. Mange

² Hagen (2020) ssb.no.

av kommunene har derfor et lavt innbyggertall. Resultatet av dette er små kommuner med et begrenset antall folkevalgte og ansatte som skal fatte beslutninger på vegne av et beskjedent antall borgere. Dette kan medføre problemer for saksbehandlingen, især da det kommer til habilitetsproblematikken.

I mindre kommuner er det en kjensgjerning at det er tette bånd mellom de fleste innbyggerne. «Alle kjenner alle på små steder», er et kjent uttrykk for de fleste. Selv om dette gjerne er et uttrykk som benyttes for å beskrive små og tette bygdesamfunn, kan betydningen ha relevans i forvaltningen. I en stor kommune med for eksempel over femti tusen innbyggere kommer man sjeldnere opp i situasjoner der saksbehandleren kjenner til søkeren, nettopp fordi kommunen har så mange innbyggere at saksbehandleren ikke kan ha kjennskap til alle. I tillegg vil man så godt som alltid kunne overlate saken til en annen saksbehandler dersom man skulle komme opp i en mulig inhabiliserende situasjon, fordi det gjerne er flere ansatte i større kommuner. På mindre steder vil dette gjerne stille seg annerledes. For der «alle kjenner alle» vil det bli flere tilfeller der man har kjennskap til saken eller dens parter fra før, og på grunn av at det er færre ansatte vil det være mindre muligheter for å kunne overlate saken til en annen saksbehandler. Derfor vil grensedragningen for når en relasjon til sakens parter medfører et habiliserende forhold være av særlig relevans for saksbehandlere i kommuner med lavt innbyggertall.

Likeså vil problematikken oppstå for folkevalgte. Selv om folkevalgte vil ha en videre adgang til å vektlegge politiske og mer subjektive momenter, gjelder habilitetsreglene også her. Dette er tilfellet selv om det er tale om helt spesifikke interesser som angår plan- og bygningsaker, eksempelvis at en lokalpolitiker går til valg på å arbeide for å bevare et friluftsområde, styrke industrien eller stoppe nedbyggingen av matjord. Den generelle underproblemstillingen vil allikevel bli den samme: Når går den folkevalgtes personlige interesse i saken over til å bli et habiliserende forhold?

Det er særlig viktig at vedtak på plan- og bygningsrettens område fattes basert på de rettsregler som foreligger, og sakens faktum, ikke den enkelte beslutningstaker personlige preferanse. Årsaken er at de vedtak som treffes etter plan- og bygningsloven ofte får «store konsekvenser for borgerne».³ Grunnen til dette er blant annet at det dreier seg om regelverk og vedtak vedrørende vei, bolig og friluftsliv, noe som er helt sentralt for innbyggerne. Det er

³ Holth og Winge (2019) s. 39.

også viktig for kommunen og samfunnet generelt at vedtak på dette området er korrekte, da byggeprosjekter og planer kan ha stor innvirkning på økonomi, arbeidsplasser, natur og miljø. Her vil det være essensielt at planer legges og vedtak fattes basert på hva som er objektivt riktig og rettferdig, ikke hva den enkelte beslutningstager foretrekker.

I plan- og bygningssaker må også flere hensyn veies opp mot hverandre. For eksempel må søkerens ønsker og fremtidsplaner vurderes opp imot kommunens mer overordnede planer, samt hensyn som likhet, rettferdighet, økonomi, miljø og effektivitet. Vurderingen blir i stor grad en samlet helhetsvurdering der alle disse hensynene, og flere til, kan og skal virke inn på det endelige vedtaket. Hvilke(t) hensyn som til sist blir de(t) avgjørende i saken, har de folkevalgte og saksbehandlerne i større og mindre grad anledning til å påvirke. For selv om forbudene mot å vektlegge utenforliggende hensyn, samt usaklig forskjellsbehandling, står sterkt i forvaltningen i dag, foreligger det få konkrete regler for hvilke hensyn som skal veie tyngst i en konkret helhetsvurdering. Her vil de enkelte beslutningstakerne kunne påvirke vedtakene som fattes. Et tilsynelatende godt hensyn og veloverveide argument, kan i en grad være en maskering av beslutningstagerens egne meninger om søknaden, søkeren eller søknadens objekt.

Man har også å gjøre med mange skjønnspregede lovregler i plan- og bygningsretten. Eksempelvis kan uttrykk i plan- og bygningsloven som «i nødvendig utstrekning» (§ 11-7), «vesentlig tilsidesatt» (§ 19-2 (2)) og «i liten grad» (§ 21-3 (2)) være kompliserte å benytte i praksis.⁴ Her kan det bli vanskelige grensdragninger, hvor det ikke nødvendigvis fremstår som klart hva som bør bli løsningen. Flere hensyn må veies opp mot hverandre og det er ikke gitt at enhver saksbehandler til vekte hensynene likt i samme sak. Det er derfor viktig å ha lovregler som medfører at den som skal avgjøre saken i alle fall ikke fremstår som forutinntatt i vurderingen. Dette gjøres i habilitetsreglene.

Habilitetsreglene i seg selv er også skjønnspregede. Uttrykk som «særegne forhold» i forvaltningsloven § 6 og «vesentlig ulempe» i § 7 åpner opp for brede og komplekse helhetsvurderinger der flere hensyn spiller inn. Ordlyden medfører at det er vanskelig å trekke grensen mellom habil og inhabil. Her vil det i tillegg ofte være vanskelig å slå fast at en person er kun det ene eller det andre. Det må istedenfor bli tale om en glideskala mellom objektiv og upartisk på den ene siden, og subjektiv og partisk på den andre siden. Grensen for

⁴ Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).

hvor habilitetsreglene slår inn slik at saksbehandleren må fratse saken, må plasseres et sted på denne glideskalaen. Hvordan denne grensen må trekkes etter forvaltningsloven § 6 (2) vil være hovedproblemstillingen som gjennomgås i oppgavens del 3.

1.3 Avgrensinger

Problemstillingene vil belyses på generelt grunnlag, ikke med hensyn til en eller flere bestemte kommuner. Det vil dog legges vekt på problemstillinger som særlig oppstår i kommuner med lavt innbyggertall. Grunnen til dette er at problematikken ofte vil være mer sentral på små steder hvor det gjerne er tettere kjennskap mellom saksbehandlere, folkevalgte og borgere. I tillegg er det gjerne færre saksbehandlere og folkevalgte å ta av, noe som kan føre til et økt problem med mangel på personer å delegere til, i og med et habilitetsspørsmål. Det kan også være kostbart eller tidkrevende å benytte seg av stedfortredere og vararepresentanter. Momentene kan tilsi at habilitetsprinsippene kan stille seg annerledes i kommuner med lavt innbyggertall. Dette vurderes nærmere i kapittel 3.6.

Oppgaven vil primært ha eksempler fra plan- og bygningsretten. Rettsområdet er valgt fordi dette som nevnt er et område hvor det er viktig at vedtak objektivt sett er korrekte, i tråd med gjeldende regelverk og planer, fordi vedtakene har mye å si for både borger, kommune og samfunn. Det vil for eksempel være av stor relevans for en enkeltperson om han får rive huset sitt, for kommunen om det skal eller ikke skal etableres en ny idrettsstadion, og for samfunnet om nye arealplaner i tilstrekkelig grad bevarer grøntarealer, slik at mulighetene for friluftsliv og rekreasjon opprettholdes.

Fokuset i oppgaven vil være på kommunestyret på den folkevalgte siden, og saksbehandlere ansatt i kommunen for å arbeide med plan- og bygningsaker, på den administrative siden. Reglene vil kunne slå ut forskjellig for de forskjellige gruppene, da folkevalgte i større grad vil kunne legge vekt på politiske syn, men allikevel ikke rent private interesser. Dette skillet behandles nærmere i kapittel 3.7.

Det vil ikke gjøres vurdering av de automatiske habilitetsgrunnene i forvaltningsloven § 6 (1), men fokusere på regelen i § 6 (2). Begrunnelsen er at denne regelen er en skjønnsmessig regel hvor det er anledning til å trekke grensen for habilitet forskjellig i ulike saker og situasjoner, til forskjell fra habilitetsgrunnene i bestemmelsens første ledd. I grensetilfeller vil det

dessuten ikke alltid være viktig å avgjøre habilitet etter 1. ledd, da tilfellet uansett vil kunne falle inn under regelen i 2. ledd.⁵

Reglene i forvaltningsloven § 6 (3) om avledet habilitet, unntaket for foreløpige avgjørelser i forvaltningsloven § 7, forbudet mot dobbeltbehandling i kommuneloven § 11-10 (2) og regelen for vedtak i klagesaker etter forvaltningsloven § 28 andre ledd, som fremgår av kommuneloven § 11-10 tredje ledd, vurderes ikke i oppgaven. Selv om dette er habilitetsregler som er relevante for kommunal saksbehandling, er dette spesialregler som ikke vil ha et like stort anvendelsesområde som den skjønsmessige regelen i forvaltningsloven § 6 (2). Her vil heller ikke underproblemstillingen om beslutningstakerens personlige interesse i saken være av relevans, da det etter disse reglene foreligger andre mer konkrete vilkår for inhabilitet.

De generelle forvaltningsrettslige habilitetsreglene i forvaltningsloven gjelder «ved behandling av saker i kommunens og fylkeskommunens administrasjon», jf. kommuneloven § 13-3. Bestemmelsen har visse unntak for enkelte situasjoner, men da disse ikke ligger i kjernen av denne oppgavens innhold, vil de ikke omtales nærmere.

1.4 Rettskilder, begrepsbruk og metode

Hovedproblemstillingen vil besvares ved å se på dagens habilitetsregler i forvaltningsloven § 6 (2) og kommuneloven § 11-10 (1). Det vil altså dreie seg om en de lege lata fremstilling av reglene slik de fremgår av lovens ordlyd, med støtte fra forarbeider, praksis og juridisk teori, for å avgjøre rettstilstanden.

Forvaltningsloven og en del teori, benytter termen «ugild», mens kommuneloven og annen teori benytter «inhabil». Begrepene er synonymer, og kan derfor benyttes om hverandre. I oppgaven anvendes termen «inhabil», da dette er den mest utbredte språkdrakten i dag.

Mange av kildene som benyttes i gjennomgangen av reglene i forvaltningsloven er fra 1980- og 1990-tallet, og er dermed relativt gamle. Kildene må imidlertid fortsatt sies å være av relevans, all den tid det ikke foreligger nyere litteratur som motgår dem.

⁵ Frihagen (1986) s. 134.

Når det gjelder behandlingen av kommuneloven av 2018 vil det ses hen til kilder som omhandler kommuneloven av 1992,⁶ fordi rettstilstanden i stor grad er videreført.⁷ Den historiske endringen presenteres i kapittel 2.3.

Oppgaven vil vise til NOU 2019: 5 utarbeidet av forvaltningslovsutvalget med forslag om ny forvaltningslov. Dette arbeidet har ikke innen denne masteroppgaven avsluttes i juni 2020, medført noen formelle lovvedtak. Endringsforslagene utvalget fremsetter vil følgelig ikke ha noen avgjørende rettskildemessig vekt, og benyttes derfor kun som støtteargument i del 4 angående forbedringspotensialer for § 6 (2). NOUen har imidlertid en gjennomgang av gjeldende rett som anses å være på linje med et etterarbeid, hva gjelder uttalelsenes rettskildemessige vekt. Disse uttalelsene blir derfor brukt i oppgaven for å fastlegge innholdet i dagens lovregler.

1.5 Fremstillingen videre

Del 2 vil vise hensynene bak habilitetsreglene og historien til forvaltningsloven § 6 og kommuneloven § 11-10, samt når habilitet etter forvaltningsloven § 6 første ledd slår inn. Det går også kort inn på unntaket i forvaltningsloven § 6 fjerde ledd, samt hvordan spørsmålet om habilitet skal avgjøres og virkningen av inhabilitet.

I del 3 drøftes grensen for habilitet etter den skjønnsmessige regelen i forvaltningsloven § 6 andre ledd. Her vil oppgaven gå inn i vilkårene lovens ordlyd oppstiller og vurdere disse basert på situasjoner der beslutningstakeren «selv» blir påvirket av vedtaket, og der vedtaket påvirker noen han har en «nær personlig tilknytning til». Problemstillingen som ligger til grunn for vurderingen er hvordan grensen for habilitet må trekkes der beslutningstakeren har en personlig interesse i saken.

Delene vil ha fokus på saksbehandling i kommuner med lavt innbyggertall, primært belyst med eksempler fra plan- og bygningsrettens område.

Oppgavens del 4 vil se på mulige forbedringspotensialer regelen i § 6 andre ledd har, med primært fokus på å klargjøre meningsinnholdet i dagens regel.

⁶ Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

⁷ Se NOU 2016: 4 bla s. 28 og s. 407 og prop. 46 L (2017-2018) bla s. 163 og s. 376.

2 Grunnleggende om habilitet

2.1 Definisjon

I dagligtalen benyttes termen «habil» gjerne om noens kompetanse. Å være «habil» betyr ifølge store norske leksikon: «dugelig, dyktig (til dels med bibetydning jevnt dyktig, brukbar), kvalifisert eller kompetent».⁸ Er man «habil» tilsier altså at man er flink til noe eller utøver noe på en hensiktsmessig måte, for eksempel kan man være en «habil sjåfør». Store norske leksikon setter videre sammen synonymene «[h]abilitet, dugelighet, kompetanse».⁹ Dette gir en indikasjon på at habilitet handler om noens evne.

I juridisk språk forstås termen annerledes. Store norske leksikon definerer «inhabilitet» nærmere som «ugildhet, det at en person ikke kan avgjøre en sak som ellers ville ha hørt under ham, fordi han selv eller hans nærmeste har personlig interesse i avgjørelsen».¹⁰ Definisjonen viser at habilitet dreier seg om å fremstå upartisk og objektiv til å avgjøre en sak.

Kvalnes har en tilsvarende definisjon på habilitet. Han uttaler at habil saksbehandling «først og fremst handler om å være uten personlig interesse i saken, slik at en kan gi den en upartisk vurdering».¹¹ Videre nevner han at habilitet forstås som det å være «upartisk og ikke ha særinteresser som kan farge ens egne vurderinger og beslutninger».¹² Han viser at det å være habil i sin behandling av saker betyr at man ikke har en personlig interesse i saken som kan være avgjørende for hans synspunkt. Tvert imot skal man foreta en objektiv og upartisk behandling av saken.

Habilitet i juridisk forstand er altså et ideal om at den aktuelle beslutningstakeren ikke skal ha personlige interesser i saken, men være upartisk og objektiv. Dette idealet gir seg utslag i et sett med saksbehandlingsregler, nemlig habilitetsreglene.

⁸ Snl.no/habil

⁹ Snl.no/habilitet

¹⁰ Snl.no/inhabilitet

¹¹ Kvalnes (2012) s. 12.

¹² Kvalnes (2012) s. 106.

2.2 Sentrale hensyn bak reglene

Til grunn for forvaltningens arbeid ligger et mål om rettferdighet. De vedtak som fattes, tillatelser som gis og forbud som settes skal fremstå som rimelige og bære preg av å gi like rettigheter og plikter til alle. Ut fra denne tanken springer likhetsprinsippet som er lovfestet i Grunnloven § 98. Bestemmelsen uttaler at «[a]lle er like for loven». Prinsippet er helt sentralt i borgernes rettsoppfatning, og også i forvaltningens virksomhet.

En forlengelse av likhetsprinsippet er prinsippet om upartisk behandling av saker. Objektive og rettferdige avgjørelser er et ideal som de fleste legger til grunn som selvsagt i dagens samfunn. Dette idealet er selve fundamentet i habilitetsreglene.

Inhabiliserende forhold kan gjøre en blind for viktige sider ved saken.¹³ Et eksempel er at man velger å stemme mot ekspropriasjon til fordel for en bedrift. Man tenker selv at dette er fordi man mener de aktuelle landbrukseiendommene er så viktige, men innser ikke at eiendommene ikke drives godt hverken økonomisk eller miljømessig. Grunnen til at en stemmer imot er fordi man har kjent til de aktuelle bøndene i lang tid og anser dem for å være skikkelige, reale arbeidsfolk. I motsatt fall kan man risikere at beslutningstakeren er for streng. Han er kanskje i familie med søkeren og har høye forventninger til vedkommende. Derfor stiller han urimelig høye krav til vedkommende. En må derfor ha regler som forhindrer at noen med et sterkt personlig forhold til saken eller dens parter har anledning til å påvirke vedtaket.

Et annet problem er at det er mulig å skjule favorisering eller usaklige hensyn bak (tilsynelatende) saklige hensyn. Habilitetsreglene må derfor knyttes opp mot forbudet mot å vektlegge utenforliggende hensyn.¹⁴ Disse to forvaltningsrettslige prinsippene vil henge tett sammen. Begrunnelsen er at det å ikke vektlegge utenforliggende hensyn basert på personlig interesse, vil være selve kjernen i habilitetsprinsippet.

Høyesterett uttaler i Hegnar Hotell-dommen at habilitetsreglene skal «sikre korrekte avgjørelser, opprettholde tilliten til dem som fatter avgjørelsene, og beskytte beslutningstakerne mot at det sås tvil om deres troverdighet».¹⁵ Det foreligger følgelig tre sentrale hensyn bak habilitetsreglene.¹⁶

¹³ Kvalnes (2012) s. 23.

¹⁴ Hove (1990) s. 446.

¹⁵ Rt. 1996 s. 64 på s. 68, og tilsvarende NOU 2016: 4 s. 186.

¹⁶ Konsensus i teorien, se bla. Eckhoff og Smith (2018) s. 213-214.

Reglene skal for det første sikre korrekte avgjørelser. Forvaltningslovutvalget utaler at reglene skal «legge til rette for materielt riktige og formålstjenlige avgjørelser».¹⁷ Man sikrer man i større grad at vedtak som fattes er objektivt riktige ved å ha regler som hindrer potensielt partiske beslutningstakere i å avgjøre saker. I motsatt fall ville man risikert at vedtakene var basert på mer subjektive forhold som for eksempel beslutningstakerens personlige meninger.

For det andre skal reglene bidra til at tilliten til dem som fatter avgjørelsene opprettholdes. Én ting er at man selv behandler saken objektivt korrekt. Noe annet er hvordan man fremstår for andre. Det er sjeldent mye til hjelp at en selv er upartisk dersom andre kan oppfatte det som at en er det.

Målet om at habilitetsreglene skal fremme tillit fremgår blant annet av kommuneloven § 1-1 (2) som viser at loven skal bidra til at kommuner er «tillitsskapende». Her uttaler loven eksplisitt at kommunalforvaltningen skal fremme tillit i befolkningen. Forvaltningslovutvalget uttaler i tillegg at reglene skal bidra til å «bygge og opprettholde tillit til at forvaltningen treffer sine avgjørelser på saklig og uhildet grunnlag.»¹⁸ Tillitshensynet kommer også eksplisitt til uttrykk i ordlyden i forvaltningsloven § 6 (2). Et av regelens vilkår er hvor vidt de aktuelle forholdene er egnet til å svekke «tilliten» til beslutningstakerens upartiskhet. Dette vilkåret vurderes nærmere i kapittel 3.4.

Justiskomiteen uttalte før vedtakelsen av forvaltningsloven at reglene skulle «motvirke at folk tror at slike misbruk forekommer».¹⁹ Det «misbruk» komiteen her siktet til var at beslutningstakere har anledning til å misbruke sine stillinger for å tilgodese seg selv eller andre. Dette taler for at habilitetsreglene skal motvirke at borgerne tror at maktmisbruk forekommer i forvaltningen. Dette vil i sin tid medføre at tilliten til forvaltningen opprettholdes, da innbyggerne i større grad vil stole på en forvaltning som de ikke mistenker at driver med maktmisbruk.

Et annet sentralt hensyn er tanken om etikk og moral i kommunal sektor. Det fremgår av kommunelovens forarbeider at «[f]or at kommunesektoren skal ha tillit og troverdighet, er det sentralt at de som er involvert i kommunale beslutninger og saksbehandling, opptrer

¹⁷ NOU 2019: 5 s. 222.

¹⁸ NOU 2019: 5 s. 222.

¹⁹ Innst. O nr. 2 (1966-1967) s. 5-6.

tillitvekkende og med høy etisk standard».²⁰ Etikk kan følgelig kyttes opp til at forvaltningens praksis skal være tillitsskapende.

At kommunalforvaltningen skal være tillitsskapende og bygge på en «høy etisk standard» medfører at folkevalgte og tjenestemenn skal vektlegge «normer, formål og verdier som bidrar til virksomhetens objektivitet og uavhengighet».²¹ Det er følgelig viktig at saksbehandlere vektlegger regler og verdier som fremmer objektivitet og upartiskhet. Eksempler på slike verdier kan ifølge det tidligere Kommunal- og regionaldepartementet være «åpenhet, rolleklarhet og etisk bevissthet».²²

For det tredje skal habilitetsreglene beskytte beslutningstakerne mot at det sås tvil om deres troverdighet. Dette tilsier at saksbehandlere og folkevalgte skal slippe å havne i situasjoner der innbyggerne, så vel som andre ansatte og folkevalgte, skal kunne tvile på at de har fattet beslutningen på korrekt grunnlag.

Prinsippet fremgår også av forslaget til ny forvaltningslov der utvalget uttaler at «[d]et kan oppleves ubehagelig for eksempel å måtte avslå en søknad fra et nært familiemedlem, eller å vite at en vil være sårbar for kritikk om partisk behandling av saken».²³

De som handler på forvaltningens vegne råder gjerne over midler og tillatelser som påvirker privatpersoner, noe som kan medføre at saksbehandlere så vel som politikere, kan havne i et «ubehagelig krysspress».²⁴ Pressproblemet kan habilitetsreglene være med å bøte på, da de stenger for muligheten til å avgjøre saker som kan favorisere familie og venner. Et sentralt hensyn bak habilitetsreglene er derfor å beskytte de som opptrer på vegne av det offentlige mot ubehagelige situasjoner. Reglene gjør det til både «en plikt og legitimerer å fratse ved behandlingen av en sak».²⁵

Habilitetsreglene skal ikke bare ivareta partsinteresser, men også viktige samfunnsinteresser.²⁶ At vedtak fattes korrekt og basert på objektive momenter, samt at borgerne har tillit til

²⁰ NOU 2016: 4 s. 186.

²¹ KR D veileder s. 5.

²² KR D veileder s. 5.

²³ NOU 2019: 5 s. 222.

²⁴ Bernt og Rasmussen (2010) s. 203.

²⁵ NOU 2019: 5 s. 222.

²⁶ Frihagen (1995) s. 37.

forvaltningen er viktig for å kunne opprettholde dagens demokratiske og administrative prinsipper.

Hensynene taler for at det kreves et nyansert sett med habilitetsregler, som ser hen til både den menneskelige faktoren, så vel som kravene til korrekte og rettferdige avgjørelser.

Essensen i habilitetsreglene er et mål om upartiske og objektive avgjørelser i kommunal sektor. Dette er i seg selv et godt ideal, men kan medføre problemer dersom det anvendes for strengt.

For strenge krav til upartiskhet kan medføre at «administrasjonen lammes».²⁷ Om reglene medfører at for mange blir inhabile, kan dette i ytterste fall føre til at kommuneadministrasjonen ikke får behandlet sine saker på en tilstrekkelig god måte, fordi alle har en slags tilknytning til saken eller dens parter. Det er derfor viktig at reglene ikke er for strenge.

Når det gjelder kommunestyret kan for strenge habilitetskrav medføre problemer med vedtaksførhet. Etter kommuneloven § 11-9 må minst halvparten av kommunestyrets medlemmer «ha vært til stede under forhandlingene og avgitt stemme i den aktuelle saken», for at vedtak skal kunne treffes. Dersom ett eller flere medlemmer må avstå fra å behandle saken som følge av at de er inhabile, har de ikke «vært tilstede under forhandlingene» og de kan ikke ha «avgitt stemme i den aktuelle saken». Hvis dette gjelder for mange nok av representanter og vararepresentanter, kan dette medføre at kommunestyret simpelthen ikke er i stand til å fatte vedtak i en bestemt sak. Reglene må derfor ikke tolkes så strengt at dette blir et problem.

²⁷ NUT 1958: 3 s. 145.

2.3 Reglenes historie

Prinsippet om en upartisk behandling av saker er et gammelt og festnet ideal i vår rettsoppfatning. Mål om likhet og rettferdighet har eksistert all den tid det har vært intelligente samfunn på jorden, noe som tilsier at tanken om habilitet slik vi forstår det i dag, er gammel.

Kommunestyreloven av 1954 avløste de tidligere kommunelovene av 10. juni 1938 landkommuneloven og bykommuneloven.²⁸ Kommunestyreloven § 15 første ledd lød ved sin vedtagelse i 1954 slik:

«Når et medlem av kommunestyret eller formannskapet ved avgjørelsen av en sak vil kunne få personlig særfordel, tap eller ansvar av betydning, trer vedkommende medlem ut som ugild ved behandling av saken. Det samme gjelder når avgjørelsen vil skaffe slik personlig særfordel, tap eller ansvar for et medlems ektefelle eller for noen som er i slekt med medlem i opp- eller nedstigende linje eller i sidelinje så nær som søsken eller like nær besvogret».²⁹

For kommunestyremedlemmer har det følgelig eksistert eksplisitte habilitetsregler allerede siden tidlig på 1900-tallet. Regelen var ett av flere regelsett som ble benyttet som grunnlag for vedtakelsen av forvaltningsloven i 1967.³⁰

Da en samlende forvaltningslov skulle vedtas uttalte forvaltningskomiteen følgende:

«Selv på de felter hvor man ikke har positive regler å gå etter, har man i praksis operert med visse habilitetsprinsipper. At en tjenestemann avstår fra behandlingen eller avgjørelsen av en sak som angår ham selv eller hans nære slektninger, er noe man nærmest har følt som selvsagt. Man finner da også undertiden uttrykk for den forutsetning at det i vår forvaltning antas å eksistere visse grunnleggende habilitetsregler».³¹

Uttalelsen viser at komiteen allerede i 1958 så det som selvsagt at saker skulle behandles objektivt, og la til grunn at det fantes etablerte habilitetsprinsipper i forvaltningen. Sammen

²⁸ NUT 1958: 3 s. 134.

²⁹ Lov 12. november 1954 nr. 1.

³⁰ NUT 1958: 3 s. 134 flg.

³¹ NUT 1958: 3 s. 137.

med positivt angitt habilitetsregler i særlover, dannet oppfattelsen grunnlaget for vedtakelsen av habilitetsreglene slik vi kjenner dem i dag.

Ordlyden forvaltningskomiteen foreslo i NUTen lød:

«Likedan er han inhabil når andre særegne omstendigheter foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet. Særlig gjelder dette når inhabilitetsinnsigelse er reist av en part».³²

Departementet uttrykker i odelstingsproposisjonen at de i det vesentlige var enige med komiteens uttalelser i NUTen.³³ Departementet fant videre ingen grunn til å endre komiteens forslag til ordlyd for § 6.³⁴ Dette tilsier at departementet stilte seg bak komiteens uttalelser i NUTen om hva som var gjeldende rett, samt hvordan regelen skulle forstås, noe som også uttrykkes eksplisitt i proposisjonen.

Departementet foreslo følgende ordlyd:

«Likedan er han ugild når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet. Særlig gjelder dette når ugildhetsinnsigelse er reist av en part.»³⁵

Det eneste departementet forandret var at de hadde byttet ut ordene «inhabil» og «inhabilitetsinnsigelse» med «ugild» og «ugildhetsinnsigelse». Departementet kommenterte imidlertid ikke endringen nærmere, noe som gjør at det grunn til å tro at ordvalget ikke var av særlig relevans. Dette støtter opp om påstanden om at inhabilitet og ugildhet er synonymer som kan benyttes om hverandre.³⁶

Justiskomiteen hadde ingen kommentarer på forslaget, slik at gjeldende ordlyd i forvaltningsloven § 6 (2) vedtatt i 1967 ble:

«Likedan er han ugild når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet. Særlig gjelder dette når ugildhetsinnsigelse er reist av en part».

³² NUT 1958: 3 s. 455.

³³ Ot.prp. nr. 38 (1964-1965) s. 38.

³⁴ Ot.prp. nr. 38 (1964-1965) s. 47.

³⁵ Ot.prp. nr. 38 (1964-1965) s. 123.

³⁶ Se kapittel 1.4.

Justiskomiteen ville legge til følgende:

«Kongen kan fastsette at bestemmelsene i denne paragraf ikke skal gjelde for bestemte saksområder når det etter lov, forskrift eller reglement er klart hva avgjørelsen skal gå ut på».³⁷

Begrunnelsen for dette var at det var ønskelig med en mulighet for å gjøre unntak fra habilitetsreglene der avgjørelsen ikke gav forvaltningen noe «spillerom for skjønn eller vurdering».³⁸ Regelen dannet grunnlaget for sikkerhetsventilen i dagens § 6 (4), som medfører at habilitetsreglene ikke gjelder ved avgjørelser hvor tjenestemannens personlige interesser ikke kan påvirke vedtaket. Unntaket behandles nærmere i kapittel 2.5.

Rettsregelen i § 6 (2) ble funnet problematisk å bruke i praksis. Den vide skjønnsmessige regelen resulterte i varierende resultater rundt om i kommune-Norge. Derfor gikk Justis- og politidepartementet inn på en vurdering av om det ville være hensiktsmessig å legge til en formulering som presiserte hvilke momenter som skulle tillegges særlig i vurderingen av om det forelå «særegne forhold» som var «genet til å svekke tilliten til hans upartiskhet».³⁹ Diskusjonen resulterte i at delen «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», ble lagt til i lovbestemmelsens andre ledd i 1977.⁴⁰ Tillegget var ikke ment som en meningsendring, men ble lagt til for å presisere innholdet i den allerede vedtatte ordlyden. Man viste også til at det ville være en løsning å gi utfyllende retningslinjer, instruksjer eller forskrifter om hvordan loven skal forstås, i tråd med den nåværende regelen i forvaltningsloven § 6 femte ledd.

I dag er de generelle habilitetsreglene for ansatte i kommunen gitt i forvaltningsloven kapittel II «Om Ugildhet». Lovens § 6 medfører at en «offentlig tjenestemann» er «ugild» til å «tilrettelegge grunnlag for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak», på nærmere angitte vilkår. Bestemmelsen anvendelsesområde gjennomgås i kap. 2.4.

Etter at forvaltningsloven ble vedtatt, ble § 15 i kommunestyreloven endret til: «Om inhabilitet for medlemmene av kommunestyret og formannskapet gjelder bestemmelsene i

³⁷ Innst. O nr. 2 (1966-1967) s. 18.

³⁸ Innst. O nr. 2 (1966-1967) s. 6.

³⁹ Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) s. 61.

⁴⁰ Lov 27. mai 1977 nr. 40.

kapittel II i forvaltningsloven».⁴¹ Loven fikk altså en generell henvisning til habilitetsreglene i forvaltningsloven.

I kommuneloven fra 1992 ble ordlyden endret til «[o]m inhabilitet gjelder reglene i forvaltningsloven kap. 2», jf. § 40 pkt. 3. Denne formuleringen medførte ingen meningsendring i regelen.⁴²

I dag fremgår habilitetsregelen for kommunestyremedlemmer av kommuneloven av 2018 § 11-10 som lyder: «Bestemmelsene om inhabilitet i forvaltningsloven kapittel II gjelder ved behandlingen av saker i folkevalgte organer». Det dreier seg altså fortsatt om en generell henvisning til de habilitetsreglene som fremgår av forvaltningsloven.

2.4 Når habilitetsreglene kommer til anvendelse

Forvaltningsloven § 6 første ledd angir grunnvilkårene for den generelle habilitetsregelen i kommunal saksbehandling og lyder:

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

Regelen gjelder for enhver «offentlig tjenestemann». Begrepet defineres i forvaltningsloven § 2 bokstav d som «en embetsmann eller annen som er ansatt i statens eller en kommunes tjeneste». Lovens § 10 går imidlertid lenger og slår fast at regelen i tillegg gjelder for «enhver annen som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan». Ordlyden tilsier at habilitetsreglene gjelder for alle ansatte som har befatning med plan- og bygningssaker i kommunen, også eksempelvis eksterne landmålere eller arkitekter som er innleid som del av en «forvaltningssak», så lenge de treffer «avgjørelse» eller «tilrettelegger grunnlaget for en avgjørelse» i saken. Det følger også eksplisitt av kommuneloven § 13-3 at «Bestemmelsene om inhabilitet i forvaltningsloven kapittel II gjelder ved behandlingen av saker i kommunens og fylkeskommunens administrasjon».

For folkevalgte gjelder reglene for «behandling av saker i folkevalgte organer», jf. kommuneloven § 11-10. Kommunestyret er et «folkevalgt organ» i lovens forstand jf. § 5-1 andre ledd bokstav a. «Folkevalgte» er ifølge kommuneloven § 5-1 4. ledd bokstav a

⁴¹ Jf. lov 19. juni 1969 nr. 54.

⁴² NOU 1990: 13 s. 180.

«medlemmer av kommunestyret». Reglene medfører at all saksbehandling i kommunestyret dekkes av habilitetsreglene.

Habilitetsregelen i § 6 kommer derfor til anvendelse for alle som har befattning med plan- og bygningssaker i kommunen, være seg saksbehandlere, rådmann, ordfører, folkevalgte eller andre.

Inhabiliteten gjelder både for å «treffe avgjørelse» og for å «tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse». Begrepet «avgjørelse» er ikke legaldefinert i forvaltningsloven, og må her forstås videre enn å være bare «enkeltvedtak» og «forskrifter» etter § 2. Begrepet innbefatter blant annet «forberedende og tilretteleggende avgjørelser, unnlater og privatrettslige avtaler, i tillegg til ulike typer uttalelser som er ment å være autoritative».⁴³ Bernt nevner at eksempelvis «privatrettslige, internt administrative eller prosessledende» avgjørelser faller innenfor.⁴⁴ En må derfor legge til grunn at reglene kommer til anvendelse på alle typer avgjørelser som tas i forbindelse med «forvaltningssaker».

Reglene kommer til anvendelse når beslutningstakeren skal «treffe avgjørelse». Ordlyden tilsier at habilitet må vurderes i forbindelse med de som endelig fatter beslutninger i saken.

Videre gjelder reglene i tillegg for å «tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse». Ordlyden tyder på at også utkast og innstillinger til vedtak kan rammes. Forarbeidene viser at habilitetsreglene skal anvendes der et råd eller utvalg bare gir en «rent rådgivende uttalelse eller innstilling i en sak».⁴⁵ Det tidligere Kommunal- og regionaldepartementet uttaler i sin veileder om habilitet at begrepet innbefatter «arbeidet med å utrede eller forberede saken», og videre at «[m]an kan grovt sett si at den saksbehandlingen som skjer i forkant av at en avgjørelse fattes, er å tilrettelegge saken».⁴⁶ Uttalelsene taler for at så godt som alle bidrag forut for vedtak i saken, rammes av bestemmelsene.

Begrunnelsen for at det å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse også medfører inhabilitet er at det i mange tilfeller er slik at innstillingen ofte blir avgjørende i saken.⁴⁷ Tilsvarende uttaler Frihagen at begrunnelsen for regelen er at det forberedende leddet «gjørne øver

⁴³ NOU 2019: 5 s. 223.

⁴⁴ Bernt (2017) note 101.

⁴⁵ NUT 1958: 3 s. 146.

⁴⁶ KRD veileder s. 7.

⁴⁷ NUT 1958: 3 s. 146.

atskillig innflytelse på hvordan saken fremstiller seg for den overordnede.»⁴⁸ Følgelig vil det være lite til hjelp at den som fatter endelig vedtak er habil, dersom den som har laget innstillingen eller annet forberedende materiale, er inhabil.

Habilitetsreglene gjelder dermed for både endelig realitetsavgjørelse, prosessledende beslutninger, innstilling til vedtak og andre saksforberedelser.

Ordlyden «forvaltningssaker» tilsier at reglene har et bredt anvendelsesområde, som rommer det meste av en kommunes virke. I forslaget til ny forvaltningslov uttaler utvalget at som «forvaltningssak» regnes «alle saker som behandles av et forvaltningsorgan, enten det gjelder myndighetsutøving, tjenesteyting, forretningsdrift eller intern administrasjon.»⁴⁹ Ordlyden synes derfor å ramme vidt. Plan- og bygningsloven har en generell henvisning i forvaltningsloven i § 1-9, som kun viser til at forvaltningsloven «gjelder med de særlige bestemmelser som er gitt i denne lov». Ordlyden medfører at forvaltningslovens habilitetsregler gjelder for vedtak fattet etter plan- og bygningsloven. Denne henvisningen synes dog ikke å ha noen selvstendig vekt i relasjon til habilitetsreglene, all den tid plan- og bygningssaker klart faller inn under termen «forvaltningssaker» i § 6. Habilitetsreglene vil følgelig gjelde for alle typer vedtak innen plan- og bygningsrett.

Samlet sett medfører forvaltningsloven § 6 første ledd at habilitetsreglene gjelder for alle typer avgjørelser som fattes og forberedes, både av saksbehandlere og folkevalgte, på alle stadier, i enhver plan- og bygningssak.

Formuleringen i kommuneloven § 11-10 medfører at det gjelder de samme formelle habilitetsreglene for både tjenestemenn og folkevalgte. I det videre behandles derfor disse gruppene samlet, dersom ikke annet fremgår uttrykkelig.

⁴⁸ Frihagen (1995) s. 29.

⁴⁹ NOU 2019: 5 s. 223.

2.5 Unntaket i § 6 fjerde ledd

Unntak fra habilitetsreglene er gitt i forvaltningsloven § 6 fjerde ledd som medfører at reglene ikke får anvendelse dersom det er «åpenbart» at beslutningstakerens tilknytning til saken eller partene «ikke vil kunne påvirke hans standpunkt». Ordlyden tilsier at i saker uten eller med en minimal grad av skjønn, typisk der vilkårene for et gode eller en byrde er klare og så godt som automatisk medfører resultatet, kommer ikke habilitetsreglene til anvendelse.

Her må man imidlertid merke seg at unntaket ikke gjelder dersom «offentlige eller private interesser tilsier at han viker sete», jf. § 6 (4). Dette medfører at partene eller andre ikke kan samtykke til at en inhabil person avgjør saken, fordi habilitetsreglene også skal fremme tidligere nevnte hensyn, som ikke kan fravikes.⁵⁰ Særlig taler det faktum at habilitetsreglene skal fremme viktige samfunnsinteresser for denne løsningen.

2.6 Avgjørelse av habilitetsspørsmålet

Tjenestemannen «avgjør selv om han er ugild», jf. forvaltningsloven § 8. Ordlyden tilsier at hver enkelt har plikt til å vurdere sin egen habilitet i den enkelte sak. Han må imidlertid «forelegge spørsmålet for sin nærmeste overordnede» dersom en part krever det eller han selv finner grunn til det, jf. § 8 andre punktum. Ordlyden medfører at han må overlate saken til sin overordnede dersom han er i tvil, eller noen som er part i den aktuelle saken krever det.

«I kollegiale organ treffes avgjørelsen av organet selv, uten at vedkommende medlem deltar», jf. § 8 andre ledd. I kommunestyret avgjøres altså habilitetsspørsmålet av forsamlingen, uten at den aktuelle representanten deltar. Ordlyden må forstås slik at han ikke kan ta del i hverken saksbehandlingen eller voteringen av habilitetsspørsmålet.⁵¹ Representantene plikter imidlertid selv å gi beskjed om «forhold som gjør eller kan gjøre ham ugild», jf. § 8 tredje ledd.

Dersom det skal vurderes habilitet for flere kommunestyremedlemmer i samme sak, skal ingen av de aktuelle representantene delta i avgjørelsen av «sin egen eller et annet medlems habilitet», jf. § 8 (2) andre punktum. Dette kan i sin tid medføre problemer med vedtaksdyktighet i tråd med kommuneloven § 11-9, særlig i små kommuner. Dette problemet

⁵⁰ Se kapittel 2.2.

⁵¹ Bernt (2017) note 163.

er imidlertid løst allerede i bestemmelsen selv, som videre lyder at regelen kun gjelder «med mindre organet ellers ikke ville være vedtaksført i spørsmålet». Følgelig medfører ikke denne regelen et særlig problem i mindre kommuner, selv om man i disse kommunene raskere kommer opp i problemer med vedtaksførhet fordi det gjerne er færre representanter i disse kommunestyrene.

Man plikter altså selv å vurdere egen habilitet, og å gi beskjed om forhold som kan medføre at man ikke er habil. Endelig avgjørelse om habiliteten treffes av overordnet tjenestemann for ansatte og av kommunestyret for kommunestyrerepresentanter, jf. forvaltningsloven § 8.

2.7 Virkningen av inhabilitet

Dersom vilkårene i § 6 er oppfylt fører dette til at den offentlige tjenestemannen blir «ugild» i saken. Dette medfører at han må avstå fra å behandle saken på noe stadium. Normalt vil det oppnevnes en stedfortreder etter forvaltningsloven § 9 for den inhabile saksbehandleren, eller en vararepresentant for den inhabile kommunestyrerepresentanten.

Dersom det vil medføre «særlig ulempe å få oppnevnt stedfortreder, kan Kongen for det enkelte tilfelle beslutte at saken skal overføres til sideordnet eller overordnet forvaltningsorgan», jf. forvaltningsloven § 9 (2). Ordlyden «sideordnet» tilsier at dersom det vil være problematisk å oppnevne en stedfortreder i saken, kan saken overføres til en annen kommune.

Dersom en av beslutningstakerne i saken har vært inhabil, kan dette medføre at vedtaket blir ugyldig etter forvaltningsloven § 41.

3 Det skjønnsmessige andre ledd

3.1 Regelens ordlyd

Forvaltningsloven § 6 (2) lyder:

«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».

Ordlyden «[l]ikeså» tilsier at det dreier seg om en rettsregel som medfører samme resultat som regelen i første ledd. Den vesentlige forskjellen på de to regelsettene er imidlertid at mens det etter første ledd automatisk konstateres inhabilitet der vilkårene er oppfylt, dreier det seg i andre ledd om en skjønnsmessig regel hvor tjenestemannen kan bli inhabil basert på en konkret vurdering.

Vilkårene for inhabilitet er ifølge bestemmelsens ordlyd hvor vidt det foreligger «særegne forhold» som er «egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet». I denne vurderingen skal det «blant annet» legges vekt på om saken kan innebære «særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til». Hva som ligger i de aktuelle begrepene vurderes separat i de følgende underkapitlene.

Det sentrale i vurderingen er hvor vidt det foreligger forhold som medfører at tilliten til beslutningstakerens objektivitet er svekket, slik at han skal og bør frastå fra å behandle saken. Lovens forarbeider hevder i tråd med dette at spørsmålet er om en tjenestemann kan sies å ha en slik «personlig interesse eller særlig tilknytning (sic) til saken at han ikke bør delta i avgjørelsen av den».⁵² Det fokuseres derfor særlig på beslutningstakerens personlige interesse og særlige tilknytning til saken og dens parter i det videre.

⁵² NUT 1958: 3 s. 133.

3.2 «Særegne forhold»

Begrepet «særegne forhold» er svært skjønnsmessig, og må vurderes konkret i relasjon til hver enkelt sak. Ordlyden tilsier at det må foreligge et forhold som er noe utenom det vanlige.

Bernt har uttalt at dersom forholdene skal være «særegne» må de være utenfor det som «oppfattes som typisk for slike relasjoner».⁵³ Det må altså være noe spesielt ved forholdene.

Bernt og Rasmussen uttaler imidlertid at begrepet «særegne forhold» ikke medfører at forholdet må være unikt, «[v]edkommende trenger ikke være den eneste som er i en slik situasjon».⁵⁴ Dette tilsier at terskelen ikke må trekkes for høyt.

Sivilombudsmannen har også uttalt seg om hva som ligger i begrepet «særegne forhold» i sak 97-0216. Saken gjaldt om en kommunestyrerepresentant var inhabil etter forvaltningsloven § 6 (2) til å treffe vedtak i en sak som omhandlet endring av reguleringsplan som ville åpne for etablering av en kalkfabrikk. Årsaken til at hans habilitet ble vurdert var at han eide et steinbrudd og et transportfirma som kunne bli påvirket av etableringen. Ombudsmannen kom til at de aktuelle forholdene sett i sammenheng var «særegne forhold» som var «egnet til å svekke tilliten til» representantens «upartiskhet», jf. forvaltningsloven § 6 (2). I saken uttalte han imidlertid at: «As transportfirma ikke ville stå i noen særstilling med hensyn til å få transportoppdrag i forhold til andre transportfirmaer.»⁵⁵ Dette tilsier at i vurderingen av om det foreligger et «særegne forhold» må ses i relasjon til hvordan den aktuelle parts stilling er i forhold til andre tilsvarende personer eller firmaer.

Det sentrale blir altså om den aktuelle beslutningstaker står i et forhold som er kvalifisert ulikt det som andre i samme type situasjon er i.

⁵³ Bernt (2017) note 129.

⁵⁴ Bernt og Rasmussen (2010) s. 213.

⁵⁵ Sivilombudsmannen sak 97-0216 s. 64.

3.3 «Særlig fordel, tap eller ulempe»

I vurderingen av om det foreligger «særegne forhold» 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», jf. § 6 (2). En må følgelig se hen til hvor vidt vedtaket kan ha en kvalifisert virkning for beslutningstakeren «selv» eller noen som han har en «nær personlig tilknytning til».

At forholdet må være «særlig» medfører som under «særegne forhold» at det må dreie seg om noe som er utenom det vanlige. Det må være tale om en «fordel eller ulempe som tilkommer vedkommende spesielt, eller som hun eller han vil merke i spesielt stor grad».⁵⁶ Det må videre avgrenses mot fordeler, ulemper og tap som gjør seg tilsvarende gjeldende for en «større og ubestemt personkrets».⁵⁷ Forholden kan altså ikke være noe som gjelder for folk flest, men som tilfaller beslutningstakeren særskilt.

Det faktum at lovgiver benytter seg av termen «blant annet» medfører at også andre momenter kan spille inn. Det må følgelig bli tale om en konkret helhetsvurdering. Hvordan en slik helhetsvurdering må gjøres vurderes nærmere i kapittel 3.5.

3.3.1 Virkning for beslutningstakeren «selv»

Et moment i vurderingen av om det foreligger «særegne forhold» er hvor vidt det er tale om en «særlig fordel, tap eller ulempe» for beslutningstakeren «selv». Det må først presiseres at momentet ikke samsvarer med det å være «part» i saken etter forvaltningslovens § 2 bokstav e,⁵⁸ eller at han har rettslig klageinteresse i saken.⁵⁹ Selv om en «part» eller noen med rettslig klageinteresse klart nok vil være inhabil i saken, rekker ordlyden i § 6 (2) videre enn kun slike tilfeller.

I vurderingen kan man se hen til hva slags type interesse som gjør seg gjeldende i saken. Frihagen anfører at regelen hindrer beslutningstakere i å behandle saker hvor han har «direkte og ikke uvesentlige *forretningsmessige* eller andre direkte *økonomiske interesser*».⁶⁰ Han tar

⁵⁶ KRD veileder s. 13.

⁵⁷ Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) s. 62.

⁵⁸ Frihagen (1985) s. 197.

⁵⁹ Lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven) § 1-3.

⁶⁰ Frihagen (1995) s. 31.

følgelig til ordet for at dersom beslutningstakeren har en noe vesentlig økonomisk interesse i saken, er det tale om en «særlig» fordel eller tap for han.

Det kan imidlertid dreie seg om flere typer fordeler eller ulemper, og bestemmelsen er ikke begrenset til fordel av økonomisk karakter. Tvert imot kan det dreie seg om ikke-økonomiske forhold, samt forhold av «ideell eller politisk karakter».⁶¹ Engelsrud m.fl. mener at det kan dreie seg om fordeler eller ulemper av «faglig, økonomisk eller ideell karakter».⁶²

Kommunal- og regionaldepartementet hevder på sin side at det kan dreie seg om «ideell, økonomisk, faglig eller prestisjemessige grunner».⁶³ De forskjellige formuleringene synes å tyde på at det kan dreie seg om flere typer interesser.

Et eksempel på at det dreide seg om en særlig ulempe av ikke-økonomisk karakter var saken i Hegnar Hotell-dommen.⁶⁴ I dommen ble et kommunestyremedlem kjent inhabil til å avgjøre en sak om skjenkebevilling for et hotell fordi han eide en tilgrensende tomt som ville bli påvirket av støy fra hotellet. Høyesterett vurderte det dithen at støy kunne være en «særlig» ulempe i lovens forstand.

Det er dermed ikke av særlig relevans hva slags type interesse som gjør deg gjeldende i saken, da flere typer kan medføre at det er snakk om en «fordel, tap eller ulempe».

En må også se hen til vedtakets art og hvor sterke interesser som gjør seg gjeldende i saken.⁶⁵ Dersom det er tale om en svært skjønnsmessig vurdering med et belastende vedtak, vil dette dreie seg om være sterkere interesser enn der det er mer automatiserte avgjørelser av mindre viktighet. Eksempelvis vil en sak som dreier seg om oppsigelse av en rådmann basert på klanderverdig oppførsel være vanskeligere og angå tyngre interesser enn et spørsmål om å få oppføre en liten balkong.

En kan altså hevde at habilitet er en relativ standard, også når det gjelder forholdet mellom de to samme personene som innehar samme roller, men der sakene dreier seg om forskjellige ting. Dermed blir terskelen for habilitet forskjellig i forskjellige typer saker, ikke bare der relasjonen mellom partene er forskjellige.

⁶¹ Bernt og Rasmussen (2010) s. 214.

⁶² Engelsrud m.fl. (2017) s. 188.

⁶³ KRD veileder s. 13.

⁶⁴ Rt. 1996 s. 64.

⁶⁵ Bernt (2017) note. 134.

Videre kan en vurdere hvilken konsekvens vedtaket vil ha for beslutningstakeren. Sivilombudsmannens sak 97-0216 hadde først vært oppe hos Fylkesmannen i Sør-Trøndelag. Han mente at det ikke ville bli tale om inhabilitet for kommunestyrerepresentanten kun fordi han driftet et steinbrudd i et annet område i planområdet enn det vedtaket gjaldt. Fylkesmannens begrunnelse var at «konsekvenser for As virksomhet [...] ble for fjerne og avledede i forhold til støykrav på de aktuelle industriområdene».⁶⁶

Ombudsmannen formulerer det samme vurderingstemaet som at virkningene må være «noenlunde sannsynlige og aktuelle», mens de i denne saken fremsto som «indirekte og usikre».⁶⁷ I en tidligere sak har ombudsmannen uttalt at inhabilitet vil kunne være mulig der en eventuell forretningsmessig fordel i saken fremstår som «indirekte og usikker», dersom de aktuelle interessene er «noenlunde klare, nære og håndfaste».⁶⁸

Her viser uttalelsene at man i vurderingen av om det foreligger «særlig fordel, tap eller ulempe» for beslutningstakeren etter § 6 (2), må se hen til om den aktuelle effekten vedtaket har for representanten er tilstrekkelig nærliggende både i tid og i sannsynligheten. Den aktuelle effekten må i tillegg være noenlunde klar og håndfast, slik at man har en tilstrekkelig tydelig formening om hva slags type effekt vedtaket vil kunne ha for beslutningstakeren. Momentet medfører at selv om vedtaket kan påvirke representanten, må den aktuelle effekten komme over en viss terskel av relevans, før den gir utslag i habiliteten.

Prinsippet om at det må foreligge en viss terskel for relevans, basert på hvilken effekt vedtaket har for beslutningstakeren, må kunne sies å gjelde for saksbehandlere også. Årsaken er at ombudsmannens uttalelser dreier seg om den generelle habilitetsregelen i forvaltningslovens § 6 (2) som også gjelder for tjenestemenn.

Ombudsmannen uttaler i samme sak at man må vektlegge «hvor store mulige fordeler (eventuelt ulemper) som foreligger og hvor nærliggende det er at disse kan bli aktuelle».⁶⁹ Dette fører til at man må vurdere virkningens grad i relasjon til beslutningstakeren og hvor sannsynlig det er at denne virkningen blir aktuell.

Dersom vedtaket får konsekvenser for beslutningstakeren selv, må det altså fremstå som noenlunde klart hva slags virkninger det vil være snakk om. Virkningene må være av en

⁶⁶ Sivilombudsmannen sak 97-0216 s. 64.

⁶⁷ Sivilombudsmannen sak 97-0216 s. 66.

⁶⁸ Sivilombudsmannen sak 93-1955 s. 72.

⁶⁹ Sivilombudsmannen sak 97-0216 s. 66.

kvalifisert grad og det må fremstå som relativt sannsynlige og nærliggende at de vil inntreffe.⁷⁰

Videre er det av relevans hvilken formell relasjon beslutningstakeren har til saken. Dersom han eier den aktuelle grunneiendommen og selv er avsender av byggesøknaden, er det klart at han er «part» i saken etter forvaltningsloven § 2 bokstav e. Dermed vil han dekkes av den automatiske inhabilitetsgrunnen for parter i forvaltningsloven § 6 (1) bokstav a. Tilsvarende må bli resultatet dersom han eier en grunneiendom som er gjenstand for regulering i en reguleringsplan.⁷¹ Vanskeligere grensdragninger oppstår når beslutningstakeren kun har interesser i form av å være nabo, eller enda fjernere gjennom mer generelle interesser i bygd eller distrikt.

Dersom beslutningstakeren er nabo vil vurderingen gjerne måtte bero på hva slags type virkning det er snakk om. Det vil kunne være tale om et inhabiliserende forhold dersom vedtaket medfører økonomisk fordel for han eller noe som sjenerer hans eiendom. Frihagen eksemplifiserer situasjonen med at det gis tillatelse til å drive en virksomhet på naboeiendommen som medfører mye støy, eller det gis tillatelse til å drive en spesifikk type utnyttelse som også kan medføre fordeler for naboene.⁷²

Det må videre vurderes hvor sterke naboens interesser er i den aktuelle saken. Dette var tilfellet i Hegnar Hotell-dommen. I saken ble kommunestyremedlemmet kjent inhabil i spørsmålet om hotellets skjenketillatelse fordi han var tilgrensende nabo. Førstvoterende påpekte at medlemmet ville ha en «særinteresse i hotellets sjenketid».⁷³ Dette tilsier at en nabos interesser kan medføre inhabilitet, men interessene må være av en slik art og grad at de gjør seg særlig gjeldende. Det må være tale om interesser som er noe utenom det vanlige, og som påvirker den aktuelle beslutningstakeren særskilt.

Mer problematisk blir problemstillingen der beslutningstakeren kun har interesse i saken i kraft av å være en del av en bygd eller et distrikt. For eksempel kan en tjenestemann ønske at en reguleringsplan som åpner for industri i hans område vedtas, for å skape arbeidsplasser og andre positive ringvirkninger som eksempelvis tilflytting, utbedring av infrastruktur og liknende. Motsatt kan han ønske at reguleringsplanen ikke blir vedtatt og utslippstillatelse

⁷⁰ Tilsvarende NOU 2019: 5 s. 224.

⁷¹ Frihagen (1985) s. 280.

⁷² Frihagen (1985) s. 280.

⁷³ Rt. 1996 s. 64 på s. 69.

derfor ikke gis, fordi han ikke ønsker nedbygging av matjord og skog, eller økt utslipp av CO₂ i distriktet. Justis- og beredskapsdepartementet har uttalt at «[a]lminnelige distrikts-, grende- eller næringsinteresser vil ikke i seg selv medføre inhabilitet».⁷⁴ Slike typer «generelle distrikts- og grendeinteresser» vil dermed ikke alene nå opp til terskelen «særegne», som ordlyden i § 6 (2) krever.⁷⁵

På dette punktet er løsningen klarere for folkevalgte.⁷⁶ Kommunestyrerepresentanter har gjerne gått til valg på nettopp det å fremme interessene til et bestemt område eller distrikt. Det aktuelle området kan gjerne samsvare med den delen av kommunen som representanten selv er bosatt i. Det vil da virke mot sin hensikt å gjøre en representant inhabil i vedtak som tilgodeser en bestemt bygd, selv om vedtaket også vil komme representanten personlig til gode.

Der det dreier seg om rent private interesser har Justis- og beredskapsdepartementet uttalt at en statsråd ikke ble inhabil i saker som omhandlet jordbruk og skogbruk, selv om han var medlem av Norges Bondelag og Norges Skogeierforbund.⁷⁷ Uttalelsen tilsier at man ikke blir inhabil kun fordi man har private interesser som i sin tid kan spille inn på vedkommende saksbehandling.

En må altså tåle en viss personlig interesse fra beslutningstakerens side, uten at det blir tale om «særegne» forhold. Særlig gjelder dette der det er tale om beslutningstakerens fritidsinteresser. Selv om en tjenestemann selv eier et gardsbruk, kan ikke dette alene føre til at han blir inhabil til å vurdere en sak som angår en reguleringsplan som vil medføre nedbyggingen av matjord. Det samme gjelder en kommunestyrerepresentant i et spørsmål om å tillate utbygging av småbåthavn. Han må kunne stemme i saken selv om han selv eier en båt. Frihagen hevder at disse to tilfellene er eksempler på interesser som er for små og generelle til å kunne gi utslag i habilitetsvurderingen.⁷⁸

⁷⁴ JBD sak 14/8080.

⁷⁵ Frihagen (1985) s. 280.

⁷⁶ Frihagen (1985) s. 280.

⁷⁷ JBD sak 12/5495.

⁷⁸ Frihagen (1985) s. 283.

3.3.2 Virkning for noen han har «nær personlig tilknytning til»

Ordlyden i § 6 (2) sidestiller forhold som gjelder for beslutningstakeren «selv», med forhold som omhandler noen han har «nær personlig tilknytning til». Ordlyden tilsier at de tidligere gjennomgåtte forholdene også medfører inhabilitet der de fører til virkninger for noen som beslutningstakeren har et nært forhold til.

Bernt tar til ordet for at «nær personlig tilknytning» må forstås tilsvarende som de tilknytningsforholdene som automatisk medfører inhabilitet i § 6 første ledd.⁷⁹ Dette kan tilsi at ordlyden gjelder kun der det er tale om et slektskap mellom partene av en viss nærhet.

Videre uttaler Bernt at det for mindre nære forhold enn de som ramses opp i bestemmelsens første ledd, eksempelvis tanter, onkler og søskenbarn, «ikke uten videre» kan medføre inhabilitet.⁸⁰ Det må derimot kreves noe «særlig» i tillegg, eksempelvis at forholdet mellom de to er «tettere enn det som oftest er tilfelle i slike relasjoner, eventuelt at dette er en sak av særlig stor viktighet for parten.»⁸¹ En må følgelig se hen til det konkrete forholdet mellom partene, og hvor stor betydning saken har for parten.

En kan altså ta utgangspunkt i tilknytningsforholdene i § 6 (1) slik at tilsvarende forhold rammes av bestemmelsen. Der det dreier seg om fjernere familierelasjoner kreves det noe mer i tillegg, men det synes klart at slektskap må være en del av helhetsvurderingen.⁸²

Et annet alternativ er kjennskap eller vennskap mellom partene, som i sin tid kan medføre inhabilitet.⁸³ Her vil det gjerne oppstå en vanskelig grensdragning. Det synes klart nok at et særdeles nært vennskap vil kunne være inhabiliserende, men ethvert kjennskap til den aktuelle parten kan naturligvis ikke medføre inhabilitet. Grunnen til dette er at hensikten bak habilitetsreglene ikke er at absolutt alle med kjennskap til sakens parter skal bli inhabile, og en slik regel vil også hemme saksbehandlingen i alt for stor grad. At de aktuelle personene kjenner hverandre, er «ikke tilstrekkelig til å konstatere inhabilitet».⁸⁴ Frihagen uttaler også at

⁷⁹ Bernt (2017) note 134.

⁸⁰ Bernt (2017) note 129.

⁸¹ Bernt (2017) note 129.

⁸² Nærmere om helhetsvurderingen i kapittel 3.5.

⁸³ Bernt (2017) note 131.

⁸⁴ KRD veileder s. 11.

det bare er «*virkelig nært vennskap*» som kan føre til inhabilitet.⁸⁵ Følgelig må det være tale om et vennskap mellom partene av en viss grad.

Motsetningsforhold kan også medføre habilitetsproblematikk. Frihagen uttaler at «er motsetningsforholdet meget skarpt, og har det fått direkte uttrykk - f.eks. ved gjensidige beskyldninger i pressen – må en tjenestemann bli inhabil etter 2. ledd»⁸⁶. Det må altså foreligge et tydelig motsetningsforhold, før det kan bli tale om inhabilitet.

Videre vil det faktum at beslutningstakeren er partens konkurrent kunne trekke i retning av at han er inhabil i saken.⁸⁷ Dette formulerer også mindretallet i Torghatten-dommen som et moment som taler for at inhabilitet foreligger.⁸⁸ Saken dreide seg som hvor vidt klagebehandlingen av et vedtak gjort i et fylkesutvalg, var ugyldig. Vedtaket gikk ut på å gi konsesjon og tildeling av offentlig tilskudd til et fylkeskommunalt selskap. Høyesterett kom til at flere av fylkesutvalgets medlemmer var inhabile i klagebehandlingen som følge av deres tilknytning til styret i det fylkeskommunale selskapet.

Generelt uvennskap mellom partene må også kunne sies å være av relevans. Her vil terskelen måtte trekkes på lik linje med et vennskap.

Vennskap og motsetningsforhold kan altså medføre inhabilitet, men disse må være av en viss grad før det kan dreie seg om en «nær personlig tilknytning».

På mindre steder er det gjerne mer aktuelt med personlig omgang som ikke nødvendigvis betegnes som et vennskap. Eksempler på dette kan være at man treffes i selskaper og andre sosiale settinger i nærområdet, eller har et fjernere kjennskap til parten eller hans familie. Slike forhold kan medføre inhabilitet, men det skal «atskillig til».⁸⁹ Det faktum at beslutningstakeren kjenner parten godt, kan ikke i seg selv medføre inhabilitet.⁹⁰

Følgelig må det foreligge en relasjon som ligger utenfor det som er typisk en slik situasjon, for at det skal være tale om en «særlig fordel, tap eller ulempe» for noen beslutningstakeren har en «nær personlig tilknytning til», jf. § 6 (2). Relasjonen trenger imidlertid ikke å være unik. For familiemedlemmer som faller utenfor situasjonen i paragrafens første ledd, kreves

⁸⁵ Frihagen (1995) s. 34

⁸⁶ Frihagen (1995) s. 34.

⁸⁷ Frihagen (1995) s. 32.

⁸⁸ Rt. 1998 s. 1398 på s. 1410, jf. ot.prp. nr. 27 (1968-1969) s. 37.

⁸⁹ Frihagen (1985) s. 231.

⁹⁰ Engelsrud m. fl. (2017) s. 188.

det noe mer enn bare slektskapet, for at det skal være tale om en «nær personlig tilknytning». Når det gjelder vennskap og motsetningsforhold må disse være av en nær og personlig art og av en kvalifisert grad.

Frihagen uttaler at det kan medføre inhabilitet der beslutningstakeren har en «nærmere økonomisk tilknytning til parten i saken, slik at det kan fremtre som nære felles interesser eller et avhengighetsforhold».⁹¹ Dette taler for at også andre relasjoner enn sosiale kan være av relevans.

3.4 «Svekke tilliten til hans upartiskhet»

Det foreligger ikke noe årsakskrav for det «særegne» forholdet.⁹² Forholdet trenger ikke å faktisk ha virket inn på avgjørelsen, men det er tilstrekkelig at det er «egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet», jf. § 6 (2).

Det som må vurderes er om det foreligger forhold som kan bidra til å så tvil om beslutningstakerens objektivitet. Da det er et spørsmål om forholdet er egnet til å «svekke tilliten», ikke hvor vidt det faktisk svekker hans upartiskhet, tilsier ordlyden at man må vurdere forholdene sett utenifra.

Her har også lovgiver positivt angitt at tillit til forvaltningen og det at deres avgjørelser fattes på korrekt grunnlag, er et viktig hensyn bak habilitetsreglene.⁹³

Ordlyden medfører at selv om tjenestemannen ikke selv lar seg påvirke, eller det ikke er noen som tror at tjenestemannen vil la seg påvirke, er ikke dette av relevans så lenge det aktuelle forholdet er «egnet» til å så tvil om vedkommendes habilitet.⁹⁴ Bernt uttaler at det er et spørsmål om «de ytre forhold, og en vurdering av om disse generelt og objektivt sett er egnet til å svekke tilliten, uavhengig av hvor stor tillit man måtte ha til den aktuelle tjenestemanns personlige integritet»⁹⁵.

⁹¹ Frihagen (1995) s. 31.

⁹² Rt. 1996 s. 64.

⁹³ I tråd med kapittel 2.2.

⁹⁴ KRD veileder s. 12.

⁹⁵ Bernt (2017) note 130.

Det vesentlige er altså ikke hva en selv mener, men hvordan omverdenen kan oppfatte en situasjon, i vurderingen av om det foreligger «særegne forhold» som er «egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet», jf. § 6 (2).

3.5 Helhetsvurderingen

Hvor vidt inhabilitet foreligger etter § 6 (2) må baseres på en skjønnsmessig helhetsvurdering. Dette legger lovgiver som nevnt i kapittel 3.3 opp til med ordlyden «blant annet».

Forholdene må etter denne bestemmelsen vurderes konkret i det enkelte tilfellet basert på hvordan de faktisk er reelt sett, ikke kun etter hvordan de formelt sett er.⁹⁶ Et formelt forhold til sakens objekt eller parter er av relevans, men er kun et utgangspunkt for vurderingen, all den tid man faller utenfor de automatiske habilitetsgrunnene i § 6 første ledd.

Det kan tenkes situasjoner hvor man ganske enkelt kan stadfeste inhabilitet etter andre ledd, uten noen særlig inngående vurdering. Dette vil være tilfellet der forholdet ligger nært opptil tilfellene i første ledd, uten at det dekkes direkte av ordlyden i noen av kategoriene i første ledd. Dette tar blant annet Frihagen til ordet for.⁹⁷ Bernt eksemplifiserer tilfellene med helsøsken og halvsøsken som har hatt en felles oppvekst på like vilkår, og det samme med biologiske og adopterte barn.⁹⁸ Dette baserer han på lovens regel, reelle hensyn og etablerte oppfatninger, og finner det «så å si opplagt» at man her må følge samme regler som de som er fastsatt etter første ledd.⁹⁹ Eckhoff og Smith uttaler tilsvarende at § 6 første ledd skal kunne «tjene som målestokk for hvor streng man bør være» etter 2. ledd.¹⁰⁰ En må derfor kunne ta utgangspunkt i de automatiske habilitetsgrunnene i første ledd, og enkelt stadfeste inhabilitet i de tilfellene hvor har å gjøre med tilsvarende situasjoner.

En må imidlertid ikke trekke denne muligheten for langt. Lovgiver har bevisst trukket grensen for automatisk habilitet et bestemt sted, men så åpnet for en helhetsvurdering i andre tilfeller. Det er dermed nærliggende å forstå § 6 (1) antitetisk slik at tilfeller som faller utenom lovens ordlyd ikke automatisk skal medføre inhabilitet etter andre ledd.

⁹⁶ Frihagen (1985) s. 220.

⁹⁷ Frihagen (1995) s. 34.

⁹⁸ Bernt (2017) note 132.

⁹⁹ Bernt (2017) note 132.

¹⁰⁰ Eckhoff og Smith (2018) s. 217.

En kan følgelig ta utgangspunkt i § 6 første ledd og benytte denne som målestokk for vurderingen, men der man ikke faller direkte innenfor ordlyden i et av de automatiske habilitetsforholdene må det foreligge andre momenter som også taler for inhabilitet. Det en kan trekke ut av sitatene er at det vil stilles lavere krav til å fastslå inhabilitet der det foreligger et forhold mellom partene som ligger nært opp til et av de positivt angitte relasjonene i første ledd.

Det skal videre legges vekt på om «ugildhetsinnsigelse er reist av en part», jf. § 6 (2) andre punktum. Momentet viser at det taler for inhabilitet der en part har presisert at han mener tjenestemannen er inhabil. En slik innsigelse gir imidlertid ingen særlige føringer for hva resultatet i saken skal bli, men vil være av relevans i en samlet helhetsvurdering.¹⁰¹ Her er det avgjørende når innsigelsen fremsettes. Innsigelsen har mest å si dersom den fremsettes før vedtaket treffes, ikke som et motsvar til et vedtak i den innsigende partens disfavør. Dette gjelder med det forbehold at det ikke dreier seg om forhold som parten ikke visste om på et tidligere tidspunkt. Momentet kan uansett ikke få avgjørende vekt der ikke også andre momenter taler for inhabilitet, men det vil kunne gi utslag i grensetilfeller.¹⁰²

Som nevnt tilsier ordlyden «blant annet» at man kan vektlegge andre forhold i vurderingen. En må se hen til sakens art, i tråd med kapittel 3.3.1. Dersom det dreier seg om et viktig tema taler dette for å skjerpe habilitetskravet. Likeledes kan man se på interessen og virkningens grad. Jo sterkere interesser og jo større virkning, dess strengere habilitetskrav.

En må også se hen til hvor stor påvirkningskraft den aktuelle beslutningstakeren har. Der det er anledning til å benytte en større grad av skjønn i saken, vil også habilitetskravet bli tilsvarende strengere.

Utgangspunktet må være at det vurderes objektivt hvor vidt tjenestemannen kan sies å fremstå som upartisk i saken. Frihagen tar imidlertid til ordet for at man kan måtte vurdere habiliteten mer konkret, eksempelvis der det dreier seg om en et svært velstående kommunestyremedlem som har en aksjepost i et berørt selskap. Her må man kunne vise at basert på medlemmets samlede inntekt og formue er den aktuelle postens verdi så liten at den ikke har noe relevans for medlemmets stemmegivning.¹⁰³ Dette mener jeg at kan være problematisk. For selv om verdien på aksjeposten som sådan er lav, behøver ikke dette nødvendigvis å være kjernen i det

¹⁰¹ NOU 2019: 5 s. 240.

¹⁰² Bernt (2017) note 136.

¹⁰³ Frihagen (1986) s. 136.

som bør være det avgjørende vurderingstemaet i habilitetsvurderingen. Selv om ikke beslutningstakerens avgjørelse i et slikt tilfelle styres av muligheten for økonomisk vinning, kan begrunnelsen for hans medeierskap i selskapet vær et annet. Eksempelvis kan dette være et selskap som ligger hans hjerte nært og som han ønsker å tilgodese særskilt, uten at hovedmotivet hans er egen økonomisk vinning. Momentet bør derfor ikke være avgjørende for om det aktuelle forholdet ikke kan sies å være «særegne», men må kun være et støttemoment uten særskilt vekt.

Terskelen for habilitet vil ikke nødvendigvis stille seg likt i alle sakstyper. Tvilsspørsmål vedrørende anvendelsesområdet til disse habilitetsreglene må vurderes basert på hvor «sterkt behov det er for habilitetsregler på vedkommende felt, ikke bare av hensyn til muligheten for misbruk av kompetanse, men særlig av hensyn til tilliten til forvaltningen».¹⁰⁴ Dette medfører at habilitetsreglernes anvendelse, vektning og effekt vil kunne stille seg forskjellig i forskjellige sakstyper. Eksempelvis vil det være strengere krav til habilitet i belastende barnevernssaker, enn det vil være i de enkleste av byggesakene.

Fordi det skal gjennomføres en samlet helhetsvurdering av om det foreligger «særegne forhold» hvor et «blant annet» skal legges vekt på visse momenter, må en kunne kumulere flere aktuelle forhold. Dette gjorde Sivilombudsmannen i sak 97-0216. Han legger sammen fordelene kommunestyrerepresentanten ville hatt med blant annet endrede støykrav, levering av fyllmasse, ny dypvannskai og transportoppdrag, og kommer til at disse momentene, samlet sett, medfører at representanten var inhabil til å fatte avgjørelse i saken.¹⁰⁵ Uttalelsen tilsier at der det foreligger flere forhold som kan tenkes å medføre habilitetsproblemer, er det ikke nødvendig å vurdere hvert enkelt forhold for seg. Det er derimot tilstrekkelig å se alle forholdene under ett for å avgjøre om det for beslutningstakeren synes å foreligge «særegne forhold» etter § 6 (2).¹⁰⁶

¹⁰⁴ Bernt (2017) note 98.

¹⁰⁵ Sivilombudsmannen sak 97-0216 s. 67.

¹⁰⁶ Se også KRD veileder s. 11.

3.6 Spesielt for kommuner med lavt innbyggertall

Det å kjenne noen inhabil kan særlig medføre praktiske problemer på små steder. Det kan være vanskelig å finne andre kompetente saksbehandlere fordi det er få ansatte, samt at det er større sannsynlighet for at disse også rammes av et inhabiliserende forhold. Det kan også være både tidkrevende og kostbart å måtte kalle inn varamenn, særlig der disse har lang reisevei. Frihagen nevner disse problemstillingene og uttaler at «[s]like praktiske vanskeligheter må få en viss betydning i spørsmålet om hvor strengt vi i det enkelte tilfelle skal tolke inhabilitetsreglene».¹⁰⁷ Utsagnet tilsier at grensen for habilitet kan, og må, trekkes annerledes i små kommuner enn på større steder.

Bernt og Rasmussen uttaler at det faktum at det kan være problematisk å få tak i en habil stedfortreder som også har «nødvendig faglig kompetanse og erfaring», er en av årsakene til at reglene har et «pragmatisk preg».¹⁰⁸ Uttalelsen kan trekke i retning av at lovgiver allerede i lovens utforming har tatt høyde for de praktiske problemene som kan oppstå.

Forvaltningslovsutvalget uttaler imidlertid også at slike praktiske vanskeligheter som kan oppstå ved en beslutningstakers inhabilitet kan «til en viss grad være et moment».¹⁰⁹

Formuleringene taler for at de praktiske problemene inhabilitet medfører ikke vil være et sterkt argument, men kan fungere som et støtteargument.

De praktiske vanskelighetene må veies opp mot forvaltningsrettens «grunnleggende» krav til «forsvarlig saksbehandling».¹¹⁰ Dersom det vil bli for tidkrevende eller kostbart å overlate saken til en annen kompetent beslutningstaker, kan dette tilsi at det er bedre at en person med et noe tettere forhold til saken benyttes.

Momentet kan tale for at man i små kommuner i større grad må tillate beslutningstakere med en større grad av tilknytning til saken eller dens parter. Dette må man imidlertid ikke trekke for langt. Som nevnt kan ikke en part samtykke til at en inhabil beslutningstaker avgjør saken, fordi habilitetsreglene også skal ivareta viktige samfunnsinteresser. En kan derfor ikke la praktiske problemer gå foran i for stor grad. En må imidlertid nøye seg med å la momentet

¹⁰⁷ Frihagen (1995) s. 27.

¹⁰⁸ Bernt og Rasmussen (2010) s. 205.

¹⁰⁹ NOU 2019: 5 s. 224.

¹¹⁰ KRD veileder s. 14

være et støtteargument der de forholdene som foreligger ikke synes å være tilstrekkelige til å nå opp til terskelen «særegne forhold».

Det man må kunne godta er at man på mindre steder må ha forståelse for at de sosiale relasjonene mellom tjenestemenn, politikere og de andre borgerne er noe tettere enn det det gjerne er i kommuner med høyere innbyggertall. Derfor må man tillate en noe større grad av kjennskap og vennskap mellom partene, før det blir tale om «særegne forhold».

Sivilombudsmannen utaler tilsvarende at det på mindre steder må ses hen til at «forholdene i lokalmiljøene ofte er små og forbindelsene tette og at dette må aksepteres til en viss grad hvis lokaldemokratiet skal kunne fungere».¹¹¹

3.7 Skillet mellom folkevalgte og tjenestemenn

Forvaltningsloven § 6 andre ledd, sett i sammenheng med kommuneloven § 11-10, skiller ikke mellom folkevalgte og tjenestemenn. Dette trenger imidlertid ikke nødvendigvis å bety at resultatet i habilitetsvurderingen må bli det samme for de to kategoriene.

Særlig når det kommer til eget engasjement må man se de to gruppene forskjellig. En vil i mye større grad tolerere at en kommunestyrerepresentant har et stort engasjement og en sterk mening i saken, enn det man vil tåle fra en tjenestemann.¹¹² Begrunnelsen for dette er som tidligere nevnt at politikere i stor grad er valgt nettopp på bakgrunn av sitt engasjement og ståsted i enkelte saker. Det følger også naturlig med vervet at man uttaler seg i media om sitt ståsted. Det presiseres tydelig i forarbeidene at folkevalgte skal kunne følge sine «politiske idéer og vareta interessene for sine velgergrupper» uten å bli inhabile.¹¹³

Man må likevel huske på at ikke ethvert engasjement fra en kommunestyrerepresentant sin side faller inn under denne kategorien. En må skille ut det engasjementet som «springer ut av virksomheten som politiker og som er prinsipielt begrunnet, uten noe element av egeninteresse», fra annet engasjement av «privat/personlig karakter» eller det som springer ut av et personlig forhold til parter.¹¹⁴ Tilsvarende uttaler Høyesterett i Hegnar Hotell-dommen at når det kommer til inhabilitet på grunn av «private særinteresser» er det ingen grunn til å

¹¹¹ Sivilombudsmannen sak 97-0216 s. 66.

¹¹² Overå og Bernt (2019) s. 269.

¹¹³ Ot.prp. nr. 27 (1968-69) s. 39.

¹¹⁴ Bernt (2017) note 133.

stille «mindre strenge krav til kommunestyremedlemmer enn til tjenestemenn». ¹¹⁵ Det er altså ikke slik at kun fordi man er folkevalgt har man et frikort hva gjelder ethvert engasjement.

Det foreligger altså forskjellige terskler for habilitet for tjenestemenn og folkevalgte, men denne forskjellen er mest relevant der det er snakk om en interesse i saken som er basert på politisk ståsted og engasjement. Det som forsvarer denne forskjellen i tersklene er det faktum at kommunestyrerepresentanter er valgt nettopp for å ivareta særskilte interesser og politiske ideer.

3.8 Konklusjon

Habilitetsregelen i forvaltningsloven § 6 (2) er svært skjønnsmessig og hvordan terskelen for habilitet skal trekkes må avgjøres ut fra en konkret helhetsvurdering. Hvorvidt det foreligger «særegne forhold» som er «egnet til å svekke tilliten til» beslutningstakerens «upartiskhet» må vurderes i lys av om de virkningene som gjør seg gjeldende for beslutningstakeren er tilstrekkelig konkrete, nærliggende og sannsynlige. Det er også av relevans hva slags type interesser som gjør seg gjeldende i saken, og hvor sterke disse er.

Beslutningstakerens interesse i saken kan slå ut forskjellig i habilitetsspørsmålet beroende på om han er folkevalgt eller tjenestemann. For folkevalgte aksepterer man en større grad av politisk engasjement og meningsyttringer, enn man gjør av tjenestemenn.

Når det gjelder forholdet beslutningstakeren har til sakens parter, må man se hen til så vel det formelle forholdet som de faktiske forholdene mellom dem. Det faktum at det foreligger et fjernere slektskap enn de som er positivt oppramset i § 6 første ledd er ikke i seg selv tilstrekkelig til å slå fast inhabilitet. Dette vil imidlertid være et moment som taler for at det kan foreligge inhabiliserende forhold. Der det kun er tale om et vennskap eller fiendskap mellom partene må dette være av en kvalifisert grad for at det skal være tale om et «særegne forhold».

Selv om man ofte ser tettere bånd mellom beslutningstakere og innbyggere i kommuner med lavt innbyggertall, er ikke et kjennskap til sakens parter tilstrekkelig for å medføre inhabilitet.

¹¹⁵ Rt. 1996 s. 64 på s. 68.

Tvert imot må man i mindre kommuner tolerere et tettere bånd mellom partene, før det kan bli tale om «særegne forhold».

Dersom det foreligger flere forhold som kan tale for inhabilitet, skal disse ses samlet. Det avgjørende er følgelig om det samlet sett synes å foreligge «særegne forhold» som er «egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet».

Selv om loven angir noen retningslinjer, gjenstår det fortsatt en stor grad av skjønn i bestemmelsen. Dette medfører at en kan komme til forskjellige løsninger for folkevalgte og tjenestemenn, samt i forskjellige kommuner av ulik størrelse, uten at dette vil være i strid med lovens ordlyd og formål. Terskelen for habilitet kan derfor trekkes annerledes i kommuner med lavt innbyggertall.

4 Forbedring av regelen

4.1 Klargjøring av meningsinnholdet

Svært mange folkevalgte og ansatte benytter seg av habilitetsreglene daglig, og mange av disse har ingen inngående juridisk kompetanse. Dette tilsier at reglene må være enkle å forstå og benytte i praksis. Dagens regler i forvaltningsloven § 6 andre ledd synes ikke å være i tråd med dette idealet. Begrunnelsen er at en må søke i mange, og mindre tilgjengelige rettskilder, for å komme frem til reglenes meningsinnhold. Selv om man finner dette meningsinnholdet, er det kun tale om veiledninger for hvilke momenter som kan være av relevans, og lite om vekting eller andre konkrete holdepunkter for hva resultatet må bli. Påstanden om at regelen er problematisk å benytte i praksis styrkes av at spørsmål om habilitet til stadighet kommer opp for blant annet sivilombudsmannen og departementets lovavdeling. Det finnes også svært mye juridisk teori og uttalelser fra blant annet forskjellige departement om hvordan regelen skal forstås.

Forvaltningslovsutvalget uttalte i NOU til ny forvaltningslov at det var behov for å endre dagens ordlyd fordi de var «kjent med at mange mener at bestemmelsen gir for liten veiledning i konkrete situasjoner».¹¹⁶ Det synes derfor å være behov for å forbedre dagens regel, i kraft av å tydeliggjøre meningsinnholdet i den.

En tydeliggjøring kan gjøres på flere måter. Et alternativ er at «Kongen» kan gi «forskrifter» som kan «fastlegge nærmere» «[r]ekkevidden av annet ledd», jf. forvaltningsloven § 6 femte ledd. Slike forskrifter foreligger ikke per nå,¹¹⁷ men kunne kanskje medført at meningsinnholdet ble enklere å forstå.

¹¹⁶ NOU 2019: 5 s. 47.

¹¹⁷ Bernt (2017) note 149.

4.2 Flere retningslinjer i lovteksten

En annen mulighet kan være å endre dagens ordlyd i forvaltningsloven § 6 (2) slik at den inneholder flere retningslinjer for hvordan vurderingen av om det foreligger «særegne forhold» skal gjøres.

Forvaltningslovsutvalget foreslår i utkast til ny forvaltningslov å endre strukturen i habilitetsreglene, slik at den skjønnsmessige habilitetsregelen blir som følgende:

«§ 29. Andre forhold som kan lede til inhabilitet

(1) En person er inhabil når det foreligger andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til at saken vil bli behandlet på en upartisk og saklig måte.

(2) I vurderingen skal det legges vekt på om avgjørelse i saken kan innebære særlig fordel eller ulempe for vedkommende eller noen som han eller hun har nær tilknytning til, og i den forbindelse

- a) hvor nær tilknytningen er
- b) hva slags og hvor stor fordel eller ulempe det er
- c) hvor sannsynlig det er at fordelene eller ulempen vil inntre».¹¹⁸

En tilføring av momentene som bokstavene angir, vil medføre en tydeliggjøring av hva som ligger i begrepet «særegne forhold». Bestemmelsen vil da eksplisitt nevne de grensedragninger jeg tidligere har redegjort for, og som gir uttrykk for gjeldende rett.

Bokstav a om «hvor nær tilknytning er», samsvarer med mine vurderinger i kapittel 3.3.2. Der jeg slår fast at en må vurdere graden av tilknytning mellom partene for å avgjøre om det foreligger er tilfelle av «nær personlig tilknytning». «[H]va slags og hvor stor fordel eller ulempe det er», i tråd med utvalgets forslag til bokstav b, er sentralt i vurderingen av om det foreligger «særlig fordel, tap eller ulempe». Dette konkluderte jeg med i kapittel 3.3.1. Endelig vil bokstav c om «hvor sannsynlig det er at fordelene eller ulempen vil inntre», også samsvare med funnene i kapittel 3.3.1.

¹¹⁸ NOU 2019: 5 s. 25.

Jeg mener det vil være en fordel å vedta de ordlydsendringer utvalget foreslår, da de i stor grad vil synliggjøre momentene i vurderingen som, etter vurderingene jeg har gjort i denne oppgaven, er gjeldende etter dagens rett.

4.3 Veiledere om habilitet

I oppgaven har det tidligere blitt vist til Kommunal- og regionaldepartementet sin veileder «Habilitet i kommuner og fylkeskommuner». Dette er en offentlig tilgjengelig veileder utarbeidet for å informere og presisere de aktuelle habilitetsreglene på et bestemt område. Slike dokumenter vil kunne være nyttige for å nærmere utpensle innholdet i habilitetsreglene samt å virke skolerende for de som skal benytte regelverket. Årsaken er at rettsreglene, basert på lov, forarbeider, rettsavgjørelser og andre dokumenter, kan være for fjerne og utilgjengelige for mange beslutningstakere i kommunen.

Fordelen med å satse ytterligere på slike typer veiledere er dermed at man kan gjøre reglene mer tilgjengelige for kommunalt ansatte og folkevalgte.

Tydelige veiledere vil også sikre en mer uniform bruk av reglene, samt å øke kunnskapen om habilitetsreglene og deres innhold.

En må imidlertid bemerke at dersom en veileder skal tjene sitt formål om å være tilgjengelig og forståelig, må det dreie seg om en kort og forenklet sammenstilling av rettsreglene. Dette kan føre til at veilederen gir et misvisende bilde som fremstiller de komplekse habilitetsspørsmålene som noe enkelt. Det kan typisk bli tale om en slags sjekklister bestående av automatiske vilkår.

Et annet minus er at en slik type veileder ikke vil være en autoritativ kilde med særlig rettskildemessig vekt. Dette medfører at det kan være problematisk å tillegge den for stor vekt, da den ikke har gjennomgått den demokratiske prosessen som ligger bak de rettsreglene som fremgår av lovbestemmelser. En slik veileder vil allikevel sannsynligvis bli stolt ganske blindt på av beslutningstakere. Risikoen er stor for at man glemmer å se hen til andre viktige rettskilder på området. Det må derfor være viktig at slike veiledere oppdateres med jevne mellomrom, for å være à jour med ny rettspraksis, uttalelser eller juridisk teori.

Et annet problem er hvem som skal utarbeide slike veiledere. Det vil kunne virke mot sin hensikt om ethvert offentlig organ skulle lage sin egen veileder om habilitet, basert på

hvordan de selv forstår reglene. Dette vil kunne medføre at det blir for mange veiledere, og at rettskildebildet dermed blir enda større og reglene mindre tilgjengelige for beslutningstakere.

Jeg mener allikevel det vil være et alternativ å utarbeide flere veiledere om habilitet for å gjøre reglene enklere å bruke i praksis. Forutsetningen må da være at disse utarbeides av statlige organer med autoritet på området, eksempelvis Justisdepartementet. I tillegg må disse oppdateres jevnlig slik at de gjenspeiler rettstilstanden til enhver tid.

Kilderegister

Lover

Lov 12. november 1954 nr. 1 om styret i herreds- og bykommunene (kommunestyreløven).

Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

Lov 19. juni 1969 nr. 54 om ikraftsettelse av forvaltningsloven og om endringer av saksbehandlingsregler i forvaltningsloven og andre lover.

Lov 7. mai 1977 nr. 40 om endringer i forvaltningsloven..

Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneløven).

Lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteløven).

Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).

Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneløven).

Forarbeider

NUT 1958: 3 Innstilling fra Komiteen til å utrede spørsmålet om mer betryggende former for den offentlige forvaltning.

Ot.prp. nr. 38 (1964-1965) Om lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

Innst. O. nr. 2 (1966-1967) Innstilling fra justiskomiteén om lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

Ot.prp. nr. 27 (1968-1969) Om lov om ikraftsettelse av forvaltningsloven og om endringer av saksbehandlingsregler i forvaltningsloven og andre lover.

Ot.prp. nr. 3 (1976–1977) Om lov om endringer i lov 10 februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (regler om taushetsplikt m. m.).

NOU 1990: 13 Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner.

- VEDLEGG 1. Forvaltningslovens anvendelse i kommunal og fylkeskommunal forvaltning v/advokat Harald Hove.

NOU 2016: 4 Ny kommunelov.

Prop. 46 L (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

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

Andre offentlige publikasjoner

Dokument nr. 4 (1995-96) «Årsmelding for 1995 fra Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivilombudsmannen)».

- Sak 10 (Sak 93-1955).

Dokument nr. 4 (1998-99) «Melding for året 1998 fra Sivilombudsmannen (Stortingets ombudsmann for forvaltningen)».

- Sak 9 (Sak 97-0216).

Kommunal- og Regionaldepartementet, Veileder: «Habilitet i kommuner og fylkeskommuner: Om inhabilitetsreglene i forvaltningsloven og kommuneloven», 2011.

Rettsavgjørelser

Rt. 1996 s. 64 (Hegnar Hotell-dommen).

Rt. 1998 s. 1398 (Torghatten-dommen).

Litteratur

Bernt, Jan Fridthjof og Ørnulf Rasmussen, *Frihagens forvaltningsrett*, Bind 1, 2. utg., Fagbokforlaget, 2010.

Eckhoff, Torstein og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 11. utg., Universitetsforlaget, 2018.

Engelsrud, Gerd, Gunnar Jahren og Ingun Sletnes, *Kommunalrett: Oppgaver, organisering og kontroll*, 1. utg., 3. opplag, Cappelen Damm Akademisk, 2017.

Frihagen, Arvid, *Inhabilitet etter forvaltningsloven*, Forlaget A. Frihagen A/S, 1985.

Frihagen, Arvid, *Forvaltningsloven: Kommentarutgave*, 2. utg., Forlaget A. Frihagen A/S, 1986.

Frihagen, Arvid, *Forvaltningsloven og kommunal saksbehandling*, 7. utg., Forlaget A. Frihagen A/S, 1995.

Holth, Fredrik og Nikolai K. Winge, *Plan og bygningsrett*, 2. utg., Universitetsforlaget, 2019.

Kvalnes, Øyvind, *Habilitet*, Kommuneforlaget AS, 2012.

Overå, Oddvar og Jan Fridthjof Bernt, *Kommuneloven 2018 med kommentarer*, Kommuneforlaget AS, 2019.

Lovkommentar

Bernt, Jan Fridthjof, «Norsk Lovkommentar: Forvaltningsloven», 2017, rettsdata.no (lest siste gang 5. juni 2020).

Uttalelser fra departement

Justis- og beredskapsdepartementet:

- Sak 12/5495 hentet 10. mai 2020 fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-6---vurdering-av-habilitet-for-landsbru/id718002/>
- Sak 14/8080 hentet 10. mai 2020 fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-6---vurdering-av-enkelte-rettslige-sporsmal---endret-forvaltningsmodell-for-verneomrader/id2361433/>

Nettsteder

Hagen, Aleksander, «Store endringer i kommunekartet – og statistikken» (3. januar 2020).

Hentet 5. april 2020 fra <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/artikler-og-publikasjoner/store-endringer-i-kommunekartet-og-statistikken>

Store norske leksikon, «habil», 7. mai 2018, hentet 26. mars 2020 fra <https://snl.no/habil>

Store norske leksikon, «habilitet», 14. februar 2009, hentet 26. mars 2020 fra <https://snl.no/habilitet>

Store norske leksikon, «inhabilitet». 14. februar 2020, hentet 26. mars 2020 fra <https://snl.no/inhabilitet>