

Professor dr. juris  
**GEIR WOXHOLTH**  
Institutt for privatrett  
Universitetet i Oslo

Dokumentasjonssenteret

15 JUL 2008

Kontor:  
Det Juridiske Fakultet  
Institutt for Privatrett  
PB 6706 St. Olavs plass  
0130 Oslo  
Tlf: 22 85 97 66  
Fax: 22 85 96 20  
Mail: geir.woxholth@jus.uio.no

Vestfold Fylkeskommune  
Svend Foyns gate 9  
3126 TØNSBERG

VESTFOLD FYLKESKOMMUNE	
Saksnr: 200603447	Soknr.: 23
Sbh: KAMILJAS STAB FADM	
16 JUL 2008	
Ark.nr. P:	612/706
Ark.nr. S:	
Kassasjon:	Grad:

Privat:  
Midstugrenda 52A, 0787 Oslo  
Tlf: 22 14 75 10  
Fax privat: 22 14 08 48  
Mobil: 90 20 15 25  
Bank: 5038 10 23807

Sommerhus:  
Södra Hamngatan 6,  
450 71 Fjällbacka  
Sverige  
Tlf: 0046-525-31450

For: Kamilla Silseth

Oslo, 12 juli 2008

## INHABILITET: AINA DAHL

### 1. Oppdraget. Faktum

Jeg viser til Deres henvendelse pr telefon 6 juli 2008, samt Deres e-mail 8 juli 2008 og 9 juli 2008 og min e-mail 8 juli 2008 vedrørende et inhabilitetsspørsmål som er oppstått i tilknytning til en avgjørelse i hovedutvalget for plan og areal 11 juni 2008 i sak 17/08 – Reguleringsplan for Storgata 7 og Rådhusgata 10 i Sandefjord.

I møtet fattet hovedutvalget for plan og areal etter det jeg har fått opplyst følgende avgjørelse:

”Vestfold fylkeskommune kan ikke gi sin tilslutning til reguleringsforslaget for Storgata 7 og Rådhusgata 10 og det fremmes innsigelse mot planen.

Linnaegården er en av svært få gjenværende eiendommer i Sandefjords bykjerne etter bybranner i 1900 og 1915 og anses å være av regional verdi. Sammen med naboeiendommen representerer det gamle bygningsmiljøet, som helhet, en viktig merverdi for sentrum og bør reguleres til spesialområde bevaring. Storgata 7 og 7B kan rives og inngå i en revidert reguleringsplan”.

Vedtaket ble fattet med 6 (SP, KrF, 3A, V) mot 5 (3 FrP, 2H) stemmer.

En av de som stemte "mot" reguleringsplanen var Aina Dahl (V). Hun sitter som varamedlem til styret i Fortidsminneforeningen i Vestfold, og i redaksjonen for foreningens web side. Aina Dahl sier i følge de opplysninger jeg har mottatt fra Dem at hun og hennes gruppe hadde vurdert at hun ikke var inhabil i denne saken, og hun reiste derfor ikke spørsmål om inhabilitet ovenfor hovedutvalget.

Eierne av Linnaegården har anmodet Vestfold fylkeskommune om å omgjøre vedtaket som anføres å være ugyldig, fordi det er begått saksbehandlingsfeil fordi Aina Dahl angivelig var inhabil, samt at inhabiliteten har virket inn på vedtaket, jfr brev 1 juli 2008 fra advokatfirmaet Justin. Jeg har i min e-mail 8 juli 2008 bekreftet at jeg kan påta meg oppdraget å bedømme Aina Dahls habilitet.

## **2. Rettslig vurdering**

Saksforholdet må bedømmes med grunnlag i forvaltningsloven § 6 annet ledd første punktum som 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".

Habilitetsreglene i fvl § 6 første og annet ledd gjelder etter sin ordlyd kun for "offentlig tjenestemann", men i følge kommune- og fylkeskommuneloven § 40 omfattes også folkevalgte representanter.

Bestemmelsen i fvl § 6 gjelder både saksforberedelse og det å delta under avsigelsen av selve avgjørelsen, og det er ikke et krav om at avgjørelsen er et enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand, jfr første ledds formulering ... "tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse". Jeg tar ikke stilling til om en innsigelse av den typen avgjørelsen gjelder er et enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand, ettersom Fylkeskommunen er enig i at inhabilitetsreglene uansett kommer til anvendelse (Saken gjelder ikke klage, men omgjøring etter eget tiltak etter fvl § 35 første ledd bokstav c).

Bestemmelsen i fvl § 6 annet ledd er en alminnelig inhabilitetsregel som først og fremst tar sikte på å ramme interessetilknytninger mellom tjenestemannen (her den folkevalgte) og en part, men den omfatter også andre "særegne forhold" som kan tilsi inhabilitet. Det er imidlertid et grunnkrav at det må foreligge et "særegent forhold" for at inhabilitet skal komme på tale, noe som innebærer at ikke enhver interessetilknytning leder til inhabilitet. Situasjoner som svært mange er i, fører ikke til inhabilitet.

Lovgiveren har gitt visse retningslinjer for vurderingen gjennom formuleringen ..."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".

I den aktuelle saken gir denne retningslinjen neppe noen veiledning for om den aktuelle tilknytningen mellom Dahl og Fortidsminneforeningen i Vestfold innebærer at hun må anses inhabil til å treffe en avgjørelse som den aktuelle. Det må således legges til grunn en mer omfattende og generell vurdering av om tilknytningen og hennes forhold for øvrig, se nedenfor, innebærer et "særegent forhold".

I praksis er det lagt til grunn at i saker som politiske organer tar standpunkt til, skal det en del til før inhabilitet foreligger, jfr Woxholth, Forvaltningsloven, 4 utgave 2006, s 157. Det skyldes at vurderingene ofte vil ha et sammensatt preg der både politiske og andre premisser kan bli anført og virker sammen som avgjørelsesgrunnlag. Som eksempler kan nevnes saker om skjenkebevillinger og enkelte konsesjonssaker. I slike saker kan den enkeltes standpunkter ofte med stor sannsynlighet forutsies på grunn av vedkommendes partitilhørighet, uten at den det gjelder av den grunn blir inhabil.

Det kan diskuteres om en sak av den aktuelle typen har utpregede politiske sider, men etter min oppfatning er det neppe treffende å anse saken som så "politisert" som f eks en sak om en skjenkebevilling der representanter for et politisk parti *kanskje* mer prinsipielt stemmer mot på grunn av skepsis til alkohol og alkoholens virkninger. Tanken om vern om fortidsminner er noe de

fleste kan gi sin tilslutning til, uten å ha tilhørighet i et bestemt parti, enn si representere dette partiet som folkevalgt. Det må også kunne sies å gjelde bevaringsverdige bygninger som den aktuelle.

Det faktum at SP, Krf, A og V stemte for innsigelse mot planen, viser at dette ikke er en helt spesiell utvalgt "venstresak", altså en sak som står i en særstilling på grunn av partiet Venstres politiske program og ulikt andre partiers politiske program. Slik sett er det antagelig større grunn til å anta at det er på grunn av representantens Dahls mer personlige oppfatning, og for så vidt uavhengig av partiet Venstre, at hun stemte sammen med SP, KrF og A. At oppfatningen om å bevare fortidsminner og gamle bygninger kan sies å samsvare godt med hva mange "venstrevelgere" eventuelt må antas å ha mene, er i denne sammenheng ikke avgjørende. Også innen andre partier er det antagelig mange velgere/tilhengere/representanter som er positive til vern om bevaringsverdige bygninger. Isolert sett er jo dette et "god" formål som de fleste kan gi sin tilslutning til. Problemet er snarere hvordan dette formålet skal avveies i en helhetsbedømmelse der også andre hensyn, f eks til utbygging, næringslivet osv, kommer inn.

Jeg har etter dette kommet til at saksforholdet ikke er så "politisert" at saksbehandlingen ikke kan underlegges alminnelige habilitetskrav.

Jeg nevner videre at det bare er der det foreligger en særinteresse i avgjørelsen at det foreligger inhabilitet. Når f eks medlemmer av råd og utvalg er valgt eller oppnevnt som representanter for en interesseorganisasjon, inntreder det som utgangspunkt ikke inhabilitet når medlemmene gjennom deltagelsen i utvalget går inn for å fremme interesser som nevnt. Imidlertid er det heller ikke en slik situasjon vi står overfor her. Dahl er ikke valgt av en interesseorganisasjon for å ivareta dennes interesser i den fylkeskommunale saksbehandlingen, men representerer partiet V i hovedutvalget for plan og areal.

Et hovedformål bak inhabilitetsreglene er at de som deltar i avgjørelsen skal kunne stå fritt til å treffe en avgjørelse uten at man er påvirket av usaklige hensyn, eller uten at man uten videre

tillegger enkelte hensyn så stor vekt at det ikke kan sies å foreligge en mer objektiv og balansert vurdering av saksforholdet bak avgjørelsen. Slik jeg bedømmer saken, reiser det seg på dette punkt et særspørsmål i relasjon til Dahl. Hun har selv uttalt i E-mail til Fylkeskommunen ved Kamilla Silseth 9 juli 2008 at jeg i ... "hele min politiske karriere (har) vært engasjert i bevaring av kulturminner, og ville stemt for bevaring uansett".

Slik jeg bedømmer dette utsagnet, kan det tyde på at Dahl *kan* ha hatt en forutinntatt oppfatning i saksforholdet. Det er vanskelig å forstå uttalelsen annerledes, selv om den er fremkommet i en sammenheng der Dahl tilbakeviser at stemmegivningen ville ha blitt annerledes om hun ikke hadde vært varamedlem til styret i Fortidsminneforeningen. Hun skriver jo at hun hadde stemt slik hun stemte uansett.

Det at man har en forutinntatt oppfatning slik hennes uttalelse kan tyde på, fører ikke uten videre til inhabilitet, ettersom dette kan bero noe på sakens art og de konkrete omstendigheter for øvrig, men det er et forhold som nokså klart trekker i retning av inhabilitet. Det må jo forutsettes at den som skal ta stilling til en avgjørelse som dette også trekker inn andre hensyn enn hensynet til bevaring, og foretar en nyansert avveining av hensynene. Det gjelder selv om "ens hjerte banker for" bevaring av kulturminner og selv om ens engasjement i så måte er reelt og noe de fleste også vil oppfatte som positivt. Når man uttaler offentlig, endog i en e-mail til Fylkeskommunen, at man ville ha stemt for bevaring uansett tilknytningen til Fortidsminneforeningen, tyder det på at man ikke har den avstand til saken som kreves for å kunne foreta en balansert vurdering av hensyn pro og contra, slik det forutsettes.

Som nevnt fører ikke det nevnte forhold knyttet til en mulig forutinntatt holdning i seg selv nødvendigvis til inhabilitet, selv om det trekker rimelig klart i denne retning. Saken er imidlertid den at Dahl er varamedlem til styret i Fortidsminneforeningen, og denne har så vidt forstås engasjert seg til vern om den gården hovedutvalget for plan og areal retter seg mot gjennom å avgi uttalelse i saken. Hertil kommer at det så vidt forstås er denne foreningens formål å gå inn for bevaring av fortidsminner.

Nå er det slik at Dahl ikke var til stede, ikke engang som vararepresentant, når foreningen behandlet den aktuelle saken. Dette leder imidlertid ikke til at hun dermed kan anses habil, likevel må det være slik at dersom hun hadde vært med på denne saksbehandlingen, ville hun klart ha vært inhabil.

Det er heller ikke Dahls medlemstilknytning til Fortidsminneforeningen som kan føre til inhabilitet, men hennes posisjon som *tillitsvalgt* til foreningen. I denne sammenheng har det ingen betydning om hun er valgt som ordinært styremedlem eller vararepresentant, ettersom det må legges til grunn at tillitsvalgte uansett posisjon har en særlig oppfordring til å ivareta foreningens formål og interesser. Jeg legger nokså klart til grunn at dersom hun hadde stemt for reguleringsplanen, ville hun samtidig ha forholdt seg på en måte som ville ha vært uforenlig med formålet til Fortidsminneforeningen. For en tillitsvalgt å opptre formålsstridig er en alvorlig sak og kan føre til foreningsinterne sanksjoner mv, fra irrettesettelse til eksklusjon, alt etter hva som er hjemlet i foreningens vedtekter og i alminnelig foreningsrett. Det må på denne bakgrunn antas at det på grunn av Dahls tillitsverv ville ha vært svært uheldig å ha stemt til fordel for reguleringsplansforslaget, noe som kan tilsi at hun vanskelig kunne ha gjort det på grunn av tillitsvervet.

At Dahl selv uttaler at hun hadde stemt mot planen uavhengig av forholdet til foreningen, er i denne sammenheng ikke noe moment som kan tilsi at hun har vært habil. Snarere tvert imot, det kan som foran påpekt innebære en forutinntatt holdning, som sammen med det forhold at en stemme til fordel for planen ville ha vært i strid med hennes verv som tillitsmann i foreningen, må tilsi at hun alle forhold tatt i betraktning har vært inhabil.

Jeg nevner for ordens skyld at det ikke er hennes egen oppfatning av denne tilknytningen som er avgjørende, ei heller hvordan det enkelte medlem av hovedutvalget oppfatter dette, men allmennhetens tillit til at saksbehandlingen i det offentlige skjer i samsvar med forvaltningslovens habilitetsregler og på en objektiv måte. Slik jeg bedømmer saksforholdet, er Dahls opplysninger i den foran nevnte e-post om hvordan hun uansett tillitsvervet i foreningen ville ha stemt, og hennes plikter som tillitsvalgt i foreningen til å fremme

dennes formål, ikke egnet til å gi allmennheten den oppfatning at hun har hatt en avstand til dette sakskomplekset som gjør henne habil. Jeg kommer etter dette til at de to forhold sett i sammenheng utgjør et "særegent forhold" i fvl's § 6 annet ledds forstand, med den følge at Dahl ikke skulle ha deltatt i saksbehandlingen.

*Delkonklusjon:* Det foreligger saksbehandlingsfeil ved at representanten Dahl har vært inhabil.

For at det skal foreligge ugyldighet som følge av inhabilitet, må det være en ikke helt fjerntliggende mulighet for at saksbehandlingsfeilen kan ha virket inn på avgjørelsen, jfr fvl § 41.

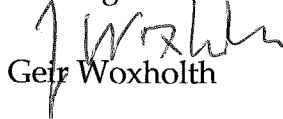
Jeg forstår det slik at vararepresentanten for Dahl ikke tilhører Venstre og (naturligvis heller ikke har noen tilknytning til Fortidsminneforeningen). Vedkommende er så vidt forstås fra Høyre. Ut fra stemmegivningen i saken der Høyres to representanter stemte for forslaget til reguleringsplan, kan det således ikke utelukkes at forslaget hadde fått en ytterligere stemme, med den konsekvens at resultatet ville ha blitt det motsatte: 6 stemmer for forslaget og 5 stemmer for innsigelse.

Jeg legger til at selv om vararepresentanten hadde vært fra Venstre, så kunne det vel ikke helt ha vært utelukket at vedkommende hadde stemt for forslaget.

Det er alminnelige enighet om at lovstedet i fvl § 41 ikke oppstiller noe krav om at resultatet nødvendigvis hadde blitt et annet uten feilen, men kun krever at det er en rimelig mulighet for at det ikke kan utelukkes at resultatet hadde blitt et annet. Jeg har etter dette kommet til at feilen innebærer at avgjørelsen må anses ugyldig.

*Hovedkonklusjon:* Avgjørelsen er ugyldig som følge av inhabilitet.

Vennlig hilsen

  
Geir Woxholth