

# Innst. O. nr. 34.

(1998-99)

**Innstilling fra justiskomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Torbjørn Andersen, Øystein Hedstrøm og Lodve Solholm om lov om endring i lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven). (Endring av § 6 slik at offentlige tjenestemenn som har ledende posisjoner i heleide offentlige selskap som er part i saken, blir inhabile på lik linje med representanter for private selskaper.)**

Dokument nr. 8:116 (1997-98).

Til Odelstinget.

## Sammendrag

Stortingsrepresentantene Torbjørn Andersen, Øystein Hedstrøm og Lodve Solholm har den 10. juni 1998 fremsatt følgende forslag:

«I.

I lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) gjøres følgende endring:

§ 6 første ledd bokstav e skal lyde:

- e) når han leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for, et selskap som er part i saken, eller en forening, sparebank eller stiftelse som er part i saken.

II.

Loven trer i kraft straks.»

I begrunnelsen for forslaget vises det til forvaltningsloven §6 første ledd bokstav e) slik den i dag lyder:

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

- e) når han leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for, et selskap som er part i saken og ikke helt ut eies av stat eller kommune, eller en forening, sparebank eller stiftelse som er part i saken.»

I takt med økningen i antall heleide kommunale aksjeselskaper er det reist spørsmål knyttet til habiliteten til offentlige tjenestemenn eller kommunestyre/fylkestingsrepresentanter som sitter i slike selskapers

styrende organer. I slike tilfeller sitter de aktuelle representanter «på begge sider av bordet» når det gjelder kommunale avgjørelser knyttet til selskapene. Dette vil etter forslagsstillernes mening være uheldig, f.eks. i en konkurransesituasjon mellom et kommunalt AS og et privat AS. Folks tillit til politikerne er også en viktig grunn til å la inhabilitetsreglene gjelde her.

Det foreslås derfor at reservasjonen «og ikke helt ut eies av stat eller kommune» fjernes fra § 6 første ledd bokstav e i forvaltningsloven.

Forslaget har vært forelagt justisministeren som har avgitt uttalelse i brev til komiteen av 27. oktober 1998, jf. vedlegg.

## Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Vidar Bjørnstad, Astrid Marie Nistad, Jan Petter Rasmussen og Ane Sofie Tømmerås, fra Kristelig Folkeparti, Finn Kristian Marthinsen og Åse Wisløff Nilssen, fra Fremskrittspartiet, Jan Simonsen og Jørn L. Stang, fra Høyre, lederen Kristin Krohn Devold og Bjørn Hernæs, og fra Senterpartiet, Tor Nymo, viser til at det opprinnelig i forvaltningsloven fantes en regel tilsvarende den forslagsstillerne fremmer i Dokument nr. 8:116 (1997-98) (forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e). Denne regelen ble fjernet etter kort tid, ved en lovrevisjon i 1969.

Komiteen har merket seg at begrunnelsen for å oppheve paragrafen, for det første var at det var meget vanlig at tjenestemenn eller folkevalgte i kommune- eller fylkeskommunene hadde ledende stillinger i kom-

munale/fylkeskommunale selskap. En slik kombinasjon var ønskelig ut fra samordnings-, effektivitets- og styringshensyn. Komiteen viser i den forbindelse til at inhabilitetsreglene i forvaltningsloven også omfatter folkevalgte i kommuner og fylker i h.t. kommuneloven § 40 nr. 3. For det annet ble det ansett som uheldig at inhabilitetsreglene skulle kunne påvirke valg av organisasjonsform, ettersom bare visse organisasjonsformer var omfattet av paragrafen.

Komiteen viser videre til at dersom en tjenestemann skulle ha en personlig interesse i et saksutfall, eller der private og kommunale selskap står i en konkurransesituasjon, vil dette omfattes av inhabilitetsregelen i § 6 annet ledd.

I h.t. denne bestemmelsen er en offentlig tjenestemann inhabil når:

«andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet; blant annet skal det 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.»

Komiteen er enig i forslagsstillernes intensjon, nemlig at man bør unngå tvil om offentlige tjenestemenns habilitet. I den forbindelse vises også til opplysningene i uttalelsen fra justisministeren (vedlegg 1) der det fremgår at det i staten er innført vidtrekkende forbud mot slike stillingskombinasjoner som det her er tale om. Ut fra en prinsipiell vurdering synes det ikke å være grunnlag for å ha ulike regler om habiliteten på dette området for staten og kommunene/fylkeskommunene. Det er således i første rekke praktiske hensyn og kommunenes behov som har forårsaket at den aktuelle bestemmelsen i sin tid ble endret, og hel-eide kommunale selskaper unntatt fra reglene om automatisk inhabilitet.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, peker på at stadig flere felter innenfor kommunal tjenesteyting organiseres som selvstendige rettssubjekter, bl.a. gjennom heleide kommunale selskaper. Flertallet vil understreke behovet for at kommunene får størst mulig frihet til å velge, både ulike organisasjonsformer, og de personer de finner best egnet som ledere i heleide kommunale selskaper.

Flertallet mener den skjønsmessige bestemmelsen i § 6 annet ledd ivaretar de hensyn forslagsstillerne er opptatt av dersom den følges opp i tråd med lovens intensjoner. Fordelen ved en skjønsmessig regel er at den åpner for et mer fleksibelt system der inhabilitet ikke inntreer automatisk, dvs. også i tilfeller hvor det ikke er noen grunn til å stille spørsmål ved tjenestemannens habilitet i en konkret sak. Flertallet vil også vise til bestemmelsens siste punktum som uttrykkelig fastslår at det at det reises innsigelse

mot habiliteten i seg selv er et argument for at tjenestemannen vurderes som inhabil.

Flertallet har ikke nå opplysninger som tilsier at den skjønsmessige regelen ikke følges opp i tråd med intensjonene, og viser til at regelverket er godt innarbeidet over en 30-års periode. Flertallet mener imidlertid det vil være av interesse å få en dokumentasjon av erfaringen med habilitetsreglene i kommuner og fylkeskommuner, slik at behovet for en lovendring kan vurderes på bakgrunn av eventuelle problemer reglene måtte ha forårsaket. Flertallet vil derfor be Regjeringen foreta en undersøkelse av erfaringene med habilitetsreglene i forhold til den problemstilling forslagsstillerne reiser, for å kartlegge eventuelt behov for fremtidige regelendringer, for så eventuelt å komme tilbake til Stortinget med forslag.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Jørn L. Stang og Jan Simonsen, viser til at forslaget som fremsettes i Dokument nr. 8:116 (1997-98) er identisk med anbefaling fra Smith-utvalget i NOU 1990:26 Granskning av Oslo kommune, Rapport nr.1.

Utvalget fremholdt blant annet at kombinasjonen av kommunale verv og styreverv kunne være uheldig i tilfeller der det forelå interessekonflikter mellom selskapet og eierkommune. Faren for at en representant identifiserer seg med selskapets interesser, vil etter utvalgets oppfatning bli særlig stor når vedkommende har et aktivt medansvar for selskapets virksomhet, herunder for det økonomiske resultatet.

Disse medlemmer viser til hovedhensikten ved å organisere kommunal virksomhet i egne selskaper ofte er å fristille disse i egne selvstendige resultatenheter samt begrense det økonomiske ansvaret dersom aksjeselskap velges. Representanter i styrene for aksjeselskaper vil i henhold til aksjeloven ha et personlig ansvar for selskapets handlinger.

Disse medlemmer viser også til at den foreslåtte endring av forvaltningsloven innebærer en vesentlig og nødvendig klargjøring av habilitetsreglene. Behovet for å utvise skjønn gjennom anvendelse av forvaltningslovens § 6 annet ledd, som fastslår at tjenestemannen er inhabil dersom det foreligger «særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet», blir eliminert i de saker hvor vedkommende har ledene posisjoner i offentlig eide selskaper.

En annen viktig grunn til å la inhabilitetsreglene gjelde, er folks tillit til politikere. Når en ser at politikere sitter «ved begge sider av bordet» er dette med å støtte opp om den stadig økende politikerforakten i det norske folk.

Disse medlemmer mener det ikke er noe i veien for at kommunene kan plassere politikere i selskapenes organer, dersom de som eiere finner dette hensiktsmessig. En naturlig konsekvens bør imidlertid være at disse må fratrukke når folkevalgte organer,

hvor de selv er medlemmer, behandler saker som angår selskapet hvor de eventuelt måtte sitte i styret eller andre ledende posisjoner.

Komiteens medlemmer fra Høyre viser til at Smith-utvalget i NOU 1990:26 Granskning av Oslo kommune, Rapport nr. 1, behandlet spørsmålet om inhabilitet for så vel folkevalgte representanter som offentlige tjenestemenn. Som en konsekvens av dette har flere kommuner, bl.a. Oslo og Trondheim, vedtatt egne inhabilitetsregler for å følge opp utvalgets anbefalinger. Disse medlemmer ser behovet for å sikre at alle kommuner og offentlig virksomhet har tilstrekkelig gode inhabilitetsregler for så vel folkevalgte som offentlig ansatte, og ber om at dette ikke overlates til den enkelte kommune, men inntas i lovverket. En innstramning av habilitetsreglene i lovverket bør omfatte begge grupper og videre skje på en måte som ikke favoriserer enkelte organisasjonsformer fremfor andre. Disse medlemmer ber om at hele saken oversendes Regjeringen til utredning og ut-

talelse, med sikte på å komme tilbake med lovforslag i tråd med målsetningene ovenfor.

### **Komiteens tilråding**

Komiteen viser til dokumentet og rå Odelstinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument nr. 8:116 (1997-98) – forslag fra stortingsrepresentantene Torbjørn Andersen, Øystein Hedstrøm og Lodve Solholm om lov om endring i lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven). (Endring av § 6 slik at offentlige tjenestemenn som har ledende posisjoner i heleide offentlige selskap som er part i saken, blir inhabile på lik linje med representanter for private selskaper) – oversendes Regjeringen til utredning og uttalelse.

Oslo, i justiskomiteen, den 11. februar 1999.

**Kristin Krohn Devold,**  
leder.

**Finn Kristian Marthinsen,**  
ordfører.

**Jan Simonsen,**  
sekretær.

## Vedlegg

### **Brev fra Justisdepartementet til justiskomiteen, datert 27. oktober 1998.**

#### **Dokument nr 8:16 (1997-98) - forslag fra stortingsrepresentant torbjørn andersen, Øystein Hedstrøm og Lodve Solholm om endring av forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e om inhabilitet for styremedlemmer m.v. (utvidelse av bestemmelsen til også å omfatte offentlig eide selskaper)**

#### **I. Innledning**

I Dokument nr 8:116 (1997-98) foreslås det at forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e endres, slik at også offentlige tjenestemenn som har ledende stillinger i selskaper som er heleide av det offentlige, blir inhabile til å forberede eller avgjøre saker der selskapet er part. Endringen foreslås gjennomført ved at ordene «og ikke helt ut eies av stat eller kommune» tas ut av bestemmelsen.

#### **II. Historikk**

1 Bestemmelsen i forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e lød slik i sin opprinnelige utforming:

«En offentlig tjenestemann er ugild til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse i en forvaltnings-sak,

---

e) når han styrer eller er medlem av styret for et selskap, en forening, sparebank, stiftelse eller offentlig innretning som er part i saken.»

Tidligere gjaldt inhabilitetsreglen med andre ord også for tjenestemenn med ledende stillinger i offentlig eide selskaper. Forslaget som er fremsatt i Dokument 8:116, vil innebære at denne regelen gjeninnføres.

2 Forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e fikk sin nåværende utforming gjennom en lovendring i 1969, dvs kort tid etter at forvaltningsloven trådte i kraft. Lovendringen var først og fremst begrunnet i to forhold: For det første var det meget vanlig at tjenestemenn eller folkevalgte i kommunene og fylkeskommunene hadde ledende stillinger i kommunens/fylkeskommunens selskaper. Ut fra bl a samordnings-, effektivitets- og styringshensyn ble det ansett som ønskelig å videreføre muligheten for slike stillingskombinasjoner. For det andre ble det ansett som uheldig at forholdet til inhabilitetsreglene kunne påvirke valget av organisasjonsform, ettersom bare visse organisasjonsformer var omfattet av bestemmelsen i § 6 første ledd bokstav e. Det ble fremholdt at regelen i § 6 annet ledd, som fastslår at tjenestemannen er inhabil dersom det foreligger «særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet», vil fange opp en rekke tilfeller som var omfattet av § 6 første ledd bok-

stav e. Som eksempler ble nevnt tilfeller der tjenestemannen har en personlig interesse i saksutfallet, eller tilfeller der det offentlig eide selskapet står i en konkurranse- eller konfliktsituasjon med private foretak. Fordelene knyttet til en innskrenkning av virkeområdet for § 6 første ledd bokstav e, ble på denne bakgrunn ansett som mer tungtveiende enn ulempene, og forslaget om å gjøre unntak fra inhabilitetsregelen for tjenestemenn som har verv i selskaper m v som er heleid av det offentlige, ble vedtatt.

Regelen var først og fremst begrunnet i hensynet til kommunene og fylkeskommunene. I statlig sektor har bestemmelsen liten praktisk betydning, ettersom personalreglementet for statlige embets- og tjenestemenn oppstiller et vidtrekkende forbud mot slike stillingskombinasjoner som det her er tale om.

3 I 1977 ble det igjen foretatt endringer i forvaltningslovens regler om inhabilitet. Etter forslag fra kommunalt hold, ble det i den forbindelse vurdert om virkeområdet for § 6 første ledd bokstav e skulle innskrenkes ytterligere, slik at også selskaper som bare var delvis offentlig eid, skulle falle utenfor. Forslaget ble ikke tatt til følge. Det samme gjaldt et forslag fra kommunelovutvalget i 1990 om å oppheve regelen om inhabilitet i § 6 første ledd bokstav e for offentlig oppnevnte representanter til selskapsstyrer m v, uavhengig av om selskapet var offentlig eller privat eid.

4 I NOU 1990:26 Granskning av Oslo kommune – Rapport nr 1 anbefalte Smith-utvalget at unntaket for styremedlemmer i kommunalt heleide selskaper m v i § 6 første ledd bokstav e ble opphevet. Forslaget er med andre ord identisk med forslaget fremsatt i Dokument nr 8:116 (1997-98), bortsett fra at det etter sin ordlyd bare tok sikte på kommunal sektor. Utvalget fremholdt bl a at kombinasjonen av kommunale verv og styreverv kunne være uheldig i tilfeller der det forelå interessekonflikter mellom selskapet og eierkommunen. Vedkommende vil i så fall kunne komme i en lojalitetskonflikt. Faren for at medlemmet av det kommunale organet identifiserte seg med selskapets interesser, ville etter utvalgets oppfatning være særlig stor dersom vedkommende hadde et aktivt medansvar for selskapets virksomhet, herunder for det økonomiske resultatet. Utvalget påpekte videre at kravet om upartiskhet var særlig viktig i saker der både selskaper med kommunal styrerepresentasjon og privateide selskaper er part. De praktiske ulempene som en inhabilitetsregel ville skape, kunne løses ved at kommunene i større grad rekrutterte folk utenfra til å representere kommunen i ulike selskaper og institusjoner.

### III. Justisdepartementets vurderinger

Jeg er skeptisk til å utvide rekkevidden av forvaltningsloven § 6 første ledd i tråd med forslaget fremsatt i Dokument nr. 8:116 (1997-98). På bakgrunn av det nevnte forbudet mot visse stillingskombinasjoner i det statlige personalreglementet, vil en slik endring ha liten betydning i statlig sektor. Derimot vil endringen kunne få uheldige konsekvenser for kommunene og fylkeskommunene, ettersom det er meget vanlig at de folkevalgte eller høytstående tjenestemenn (f eks rådmannen) har ledende stillinger i kommunenes selskaper. Disse selskapene utfører ofte oppgaver som er av stor betydning for befolkningen i kommunen, slik at hensynet til samordning og styring gjør seg sterkt gjeldende. Særlig i mindre kommuner kan det dessuten være vanskelig å få tak i kompetente personer utenfra til å sitte i selskapsstyrer m v. Og det kan skape store praktiske problemer om medlemmer av kom-

munestyre og fylkesting som også har styreverv, må fratre hver gang en sak som gjelder selskapet skal behandles. Behovet for å sikre upartiskhet i tilfeller der det er et konkurranseforhold mellom det offentlige selskapet og et privat selskap, vil langt på vei ivaretas gjennom inhabilitetsregelen i forvaltningsloven § 6 annet ledd. Etter min oppfatning er dessuten den enkelte kommune eller fylkeskommune selv nærmest til å vurdere om et medlems styreverv kan komme i konflikt med kommunens/fylkeskommunens egne interesser. Forslagene fra kommunalt hold om å innskrenke § 6 første ledd bokstav e ytterligere, tyder for øvrig på at kommunene ser et reelt behov for iallfall å beholde regelen i sin nåværende utforming.

Mitt syn er etter dette at det ikke foreligger tilstrekkelig tungtveiende grunner til å endre loven i tråd med forslaget i Dokument nr. 8:116 (1997-98).