



**DET KONGELIGE  
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT**

*Lovavdelingen*

Kommunal- og moderniseringsdepartementet  
Postboks 8112 Dep  
0032 OSLO

Deres ref.  
14/6350-26

Vår ref.  
19/5652 EO TRR/MAED/mk

Dato  
28.11.2019

## Vurdering av Kommunal- og moderniseringsministerens habilitet

### 1. Innledning

Vi viser til brev 21. november 2019 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), der Lovavdelingen bes om å vurdere Monica Mælands habilitet i forbindelse med departementets behandling av en begjæring om omgjøring av Fylkesmannens vedtak om rammetillatelse for riving av Akersgata 44 (Y-blokka) i Oslo kommune.

### 2. Bakgrunn

Om bakgrunnen for henvendelsen skriver KMD følgende:

«Departementet skal behandle begjæring om omgjøring av Fylkesmannen i Oslo og Viken sitt vedtak av 11. november 2019. I vedtaket stadfestet Fylkesmannen Oslo kommunes rammetillatelse for riving av Akersgata 44 (Y-blokka).

Eiendommen Y-blokka ligger i, er regulert til eksisterende bebyggelse som forutsettes revet i reguleringsplan «Statlig reguleringsplan med tilhørende reguleringsbestemmelser for nytt regjeringskvartal», S-4946, vedtatt 10.02.2017 av Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Det følger av Fylkesmannens vedtak at rammetillatelsen er gyldig. Fylkesmannen oppfordrer i vedtaket at departementet foretar ny vurdering:

*Til tross for at det nå foreligger et juridisk endelig vedtak som tillater riving, vil fylkesmannen sterkt beklage om man nå går videre med en rask og uopprettelig gjennomføring av vedtaket uten at departementet / regjeringen foretar en ny vurdering av de tunge innvendingene som er kommet mot rivingen.*

Advokat Helge Skogseth Berg har på vegne av Norske Arkitekters Landsforbund, Oslo Arkitektforening og Fortidsminneforeningen anmodet departementet om å omgjøre Fylkesmannens vedtak. Det er anført at vedtaket er ugyldig fordi den statlige reguleringsplanen som vedtaket bygger på, er i strid med internasjonale konvensjoner. Fylkesmannen i Oslo og Viken har i vedtaket lagt til grunn at det ligger utenfor klagesaken å ta stilling til gyldigheten av den statlige reguleringsplanen, herunder om denne er i tråd med internasjonale konvensjoner. Ettersom Fylkesmannen ikke har tatt stilling til spørsmålet om internasjonale konvensjoner, anfører klagerne at dette forholdet må anses som et nytt moment. De anfører videre at departementet har plikt til å behandle omgjøringsbegjæringen.

Advokat Skogseth Berg har i omgjøringsbegjæringen stilt spørsmål ved habiliteten til både departementet og statsråden. Vi siterer følgende fra omgjøringsbegjæringen:

"I følge NRK skal Statsråden den 12.12.2019 ha skrevet følgende tekst etter å ha mottatt vedtaket fra Fylkesmannen i Oslo og Viken:

*- jeg er glad for at Fylkesmannen bekrefter at rivevedtaket er gyldig og at vi nå kan gå videre i arbeidet med å bygge et åpent, trygt og grønt regjeringskvartal som vi alle kan være stolte av.*

Hun skal også ha skrevet:

*- Regjeringen vil gjennomføre rivingen av Y-blokka  
- jeg vil understreke at det ikke foreligger nye momenter i denne saken nå som skulle tilsi en fornyet vurdering. Så sent som i juni sluttet et stort flertall på Stortinget seg til regjeringens beslutninger. Sikkerheten og ønske om å skape et grønt og tilgjengelig nytt regjeringskvartal har veid tungt når beslutningen om utformingen av det nye regjeringskvartalet ble tatt."*

Videre:

"Av Stortingsmelding nr. 21 [2018-2019] pkt. 2.3 fremgår:

*Planarbeidet for nytt regjeringskvartal har vært gjennomført som statlig reguleringsplan i henhold til plan- og bygningsloven § 6-4, med Kommunal- og moderniseringsdepartementet som planmyndighet.*

Det kan ikke ses at Stortingsmeldingen i det hele tatt berører spørsmålet om konvensjonsstrid. Som følge av at Statsråden i media nå avviser at spørsmålet om konvensjonsstrid er et nytt moment, kan det sett utenfra stilles spørsmål ved habiliteten til Statsråden og derav hele Departementet. Særlig må dette gjelde i en situasjon der spørsmålet naturlig burde vært drøftet som ledd i planarbeidet der departementet var planmyndighet. Det er med dette reist habilitetsinnsigelse. "...»

### **3. Habilitetsvurderingen**

Habilitetsreglene i forvaltningsloven gjelder direkte for statsråder i egenskap av departementssjef, men omfatter ikke statsråder «i egenskap av regjeringsmedlem», jf.

fvl. § 10 andre punktum. En statsråd som opptrer i regjeringen, er likevel bundet av visse ulovfestede habilitetsprinsipper, men disse går ikke lenger enn de som gjelder når statsråden opptrer som leder for departementet. Om dette spørsmålet viser vi til Lovavdelingens uttalelse 23. mars 2017 (17/277 EO) med videre henvisninger. På bakgrunn av henvendelsen hit finner vi ikke grunn til å gå nærmere inn i disse ulovfestede prinsippene. I det følgende tar vi utgangspunkt i forvaltningsloven § 6.

Vi kan ikke se at noen av de ubetingede inhabilitetsgrunnene i § 6 første ledd er aktuelle i denne saken. Habilitetsspørsmålet må dermed vurderes etter § 6 andre ledd. Etter denne bestemmelsen er en tjenestemann inhabil til å treffe eller tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse i en forvaltningssak dersom det foreligger «andre særegne forhold» som er «egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet».

§ 6 andre ledd gir anvisning på en bred vurdering av tjenstemannens tilknytning til saken og hvorvidt denne kan svekke tilliten til at vedkommende behandler saken på en nøytral måte. Formuleringen «egnet til» indikerer at det er sentralt hvordan forholdet fremstår utad. I vurderingen skal det blant annet legges vekt på om avgjørelse i saken kan innebære en «særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen han har en nær personlig tilknytning til».

Habilitetsspørsmålet i saken er reist som følge av at Mæland etter Fylkesmannens vedtak, uttalte seg til media om saken, og blant annet uttalte at det ikke forelå nye forhold i saken som tilsa en fornyet vurdering av vedtaket. Spørsmålet er altså om statsrådets uttalelser om saken kan gjøre henne inhabil ved behandlingen av begjæringen om omgjøring av Fylkesmannens vedtak.

Lovavdelingen har tidligere uttalt seg om betydningen for en statsråds habilitet av at han eller hun har engasjert seg på forhånd i en sak eller et saksfelt. I en sak som gjaldt statsråd Solhjells habilitet til å behandle den såkalte gruve- og fjorddeponisaken vedrørende Førdefjorden, ga vi følgende generelle redegjørelse (brev 5. juni 2012 til Miljøverndepartementet, snr. 2012/3385):

«Det er opplyst at SVs landsstyre har truffet vedtak mot det konkrete prosjektet. En kan gå ut fra at statsråden nå også som miljøvernminister vil arbeide for å få gjennomslag for dette standpunktet, som er et uttrykk for partiets politikk på området. Det kan etter vårt syn klart nok ikke føre til inhabilitet, selv om standpunktet legger føringer også for behandlingen av en enkeltsak som denne. Dette er en helt ordinær premisse for de standpunktene en statsråd – eller et kommunestyremedlem for den del – inntar når saken behandles i forvaltningen. Dette innebærer ikke «særegne forhold». Vi viser til sitatet fra Frihagen gjengitt nedenfor.

Vi nevner i forlengelsen av dette at det ikke foreligger noen opplysninger om at Solhjells opptreden i tiden som statsråd gir grunn til å stille spørsmål om hans habilitet. Skulle spørsmålet om inhabilitet være aktuelt, måtte det være på grunnlag av at hans særlige

engasjement i saken før han ble statsråd, innebærer «særegne forhold» som er «egnet til å svekke tilliten til» hans «upartiskhet» i saken.

Etter omstendighetene kan et særlig engasjement i en sak føre til at vedkommende må fratres som inhabil. Vi viser til Frihagen, Inhabilitet etter forvaltningsloven (1985) s. 310:

«En folkevalgt blir ikke inhabil fordi hans partipolitiske eller samfunnspolitiske syn må antas å påvirke hans bedømmelse av den konkrete sak til behandling.

Saker som skal avgjøres av kommunestyre og formannskap vil kunne bero på overveielser av politisk, religiøs eller etisk karakter. Slik vil det være f.eks. i saker om skjenkebevilling og i enkelte konsesjonssaker der det etter forholdene kan være spørsmål om en virksomhet bør drives av kommunen eller av private. Den enkeltes stemmegivning vil ofte med stor sannsynlighet kunne forutsees på bakgrunn av vedkommendes politiske oppfatning eller organisasjons- eller partitilhørighet. I tråd med de generelle synspunkter om interesserepresentasjon drøftet foran punkt 4.4, må det likevel være klart at vedkommende ikke av denne grunn blir inhabil, sml. Justisdepartementets veiledningsbrosjyre om forvaltningsloven fra 1970 på s. 9.

Vi ser ofte at en kommunepolitiker aktivt også har engasjert seg i en sak uten at sakens utfall får noen personlig betydning for ham selv, hans slektninger e.l. Hans interesse kan være distriktpolitisk, sosialpolitisk eller rett og slett å «slå politisk mynt» på den aktuelle sak. Det kan være mindre heldig at vedkommende direkte og aktivt reiser kritikk og lager en aksjon mot en privat part – f.eks. en som søker en stilling, sml. nedenfor punkt 12.2.5 og 19.0.5. Heller ikke et slikt engasjement i saken på forhånd vil normalt gjøre vedkommende inhabil – f.eks. når saken skal avgjøres av kommunestyret hvor han er medlem.

Anderledes kan det bli der utfallet av saken vil få direkte betydning for ham selv eller noen han har tilknytning til. ...»

Vi viser i denne sammenheng også til Eckhoff/Smith, Forvaltningsrett (9. utg. 2010) s. 229, hvor det uttales:

«Innenfor de grenser for hvilke hensyn som er saklige som følger av vedkommende lov ..., kan de som er valgt eller oppnevnt på politisk grunnlag, f.eks. til kommunestyre eller fylkesting, fremme sine politiske mål; de blir ikke inhabile selv om standpunktet til en sak kan bli bestemt av politiske holdninger eller programmer.»

Eckhoff/Smith presiserer at det kan stille seg annerledes «dersom tjenestemannen har gitt uttrykk for svært bestemte meninger om utfallet av en individuell sak, f.eks. ved å delta i en offentlig kampanje for eller imot et bestemt standpunkt».

Selv om Frihagen og Eckhoff/Smith særlig nevner kommunepolitikere, er synspunktene av interesse også med sikte på statsråder, statssekretærer og de politiske rådgiverne i departementene.

Etter vårt syn skal det svært mye til før en statsråds engasjement i en sak til fordel for et bestemt standpunkt, basert på et bestemt politisk syn eller bestemte politiske avveininger, kan føre til at han blir inhabil, så lenge det ikke er grunn til å tro at dette også er utslag av en personlig særinteresse i saken (sml. Rt-1996-64). Et slikt engasjement er en legitim del av politisk oppnevnte tjenestemenns virke. Dette gjelder som utgangspunkt også i enkeltsaker av den typen som det her er tale om. Vi kan ikke se noe i de utsagnene som er nevnt i brevet hit eller i vedleggene, som kan gi grunnlag for inhabilitet. Vi tilføyer at det kan være større grunn til forsiktighet i enkelte andre sakstyper, for eksempel visse saker om særlig tyngende inngrep overfor den enkelte som reiser mer grunnleggende rettssikkerhetsspørsmål. I vurderingen kan det også ha betydning på hvilket tidspunkt en meningsytring om saken er avgitt, jf. nedenfor.»

Som det fremgår av den siterte uttalelsen, skal det svært mye til for at en statsråds engasjement i en sak til fordel for et bestemt standpunkt kan føre til inhabilitet, så lenge det ikke er grunn til å tro at standpunktet er utslag av en personlig særinteresse i saken. I saken om Solhjell dreide det seg om et særlig engasjement for en bestemt løsning i fjorddeponisaken, som hadde kommet til uttrykk på flere måter i tiden før han ble statsråd. Dette var ikke tilstrekkelig for at Solhjell var inhabil da han senere skulle behandle saken som statsråd. Til forskjell fra Solhjells uttalelser er det etter vår oppfatning mindre naturlig å se de siterte uttalelsene fra Mæland som et særlig engasjement for en bestemt løsning i saken om Y-blokken. Mæland viser blant annet til at det etter Fylkesmannens behandling foreligger et gyldig vedtak og at det ikke foreligger nye momenter som tilsier en fornyet vurdering. Uttalelsene har, slik vi ser det, mer en side til prosessen. En slik uttalelse kan etter vår oppfatning ikke utgjøre «særegne forhold» som er egnet til å svekke tilliten til Mælands upartiskhet når departementet senere likevel skal behandle en begjæring om omgjøring av kommunens vedtak. At statsråden uttaler seg etter en oppfordring om fornyet vurdering rettet mot departementet og regjeringen, fremstår i denne sammenheng ikke unaturlig. Som nevnt må det i vurderingen etter § 6 andre ledd legges vekt på hvordan forholdet fremstår uttad. Vi kan ikke se at Mælands uttalelser, sett utenfra, er egnet til å svekke tilliten til hennes upartiskhet ved senere behandling av omgjøringsbegjæringen.

I uttalelsen om Solhjell pekte vi på at det dreide seg om utspill fra tiden før Solhjell ble statsråd, og ikke fra statsrådsperioden. At det i denne saken dreier seg om uttalelser Mæland har kommet med som statsråd, kan slik vi ser det, ikke endre resultatet. Det dreier seg uansett om uttalelser av en type som ikke kan karakteriseres som «særegne forhold» etter § 6 andre ledd.

Med hilsen

  
Tonje Rønneberg Ruud  
lovrådgiver

  
Maria Edvardsen  
seniorrådgiver

