Inhabilitetsreglenes formål er ikke bare å hindre feil avgjørelser

Kommunal Rapport 27.10.2026 Jan Fridthjof Bernt, professor emeritus ved Universitetet i Bergen.

Kan en saksbehandler med inhabil sjef utarbeide saksframlegg til kommunestyret?

SPØRSMÅL: Vi leser stadig i avisene at inhabilitetsreglene ikke gjelder for en tilsatt som er underordnet noen som er inhabil, så lenge han eller hun bare deltar ved forberedelsen av endelig vedtak i saken.

Gjelder dette også når det utarbeides saksframlegg eller innstilling til kommunestyret eller annet folkevalgt organ?

SVAR: Utgangspunktet er her at inhabilitetsreglene i forvaltningsloven § 6 gjelder for alle som medvirker til «å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak». Regelen er her at inhabilitet oppstår pga. den enkelte tilsatte eller folkevalgtes personlige forhold til saken eller de som vedtaket har vesentlig betydning for. Men i tillegg har vi så en egen bestemmelse om «avledet inhabilitet» for tilsatte som er «direkte underordnet» en overordnet som selv er inhabil.

Den underordnede er da automatisk inhabil, men bare til å treffe «avgjørelse i saken», så lenge det ikke foreligger andre «særegne forhold» som er egnet til å svekke tilliten til hens upartiskhet etter bestemmelsens andre avsnitt.

Den som ikke ellers er inhabil, kan da medvirke ved «å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse» i en slik situasjon, når selve vedtaket treffes av andre enn den inhabile sjefen. Men her kan det være flere trinn i avgjørelsesprosessen.

Spørsmålet blir da hvor skillet går mellom bare «å tilrettelegge grunnlaget» og det selv å treffe en «avgjørelse» som helt eller delvis setter rammen for det avsluttende, formelle, vedtaket i saken.

Dette settes særlig på spissen der det avgis en innstilling med forslag til vedtak som treffes på et høyere nivå eller av et annet organ, slik tilfellet er der kommunestyret eller annet folkevalgt organ skal treffe avgjørelse i saken på grunnlag av innstilling fra kommunedirektøren eller noen på hens vegne, typisk med begrunnet forslag til vedtak. Denne innstillingen eller «saksfremlegget» er et formelt saksdokument som sendes ut sammen med innkallingen til møte i det folkevalgte organet, og som følger saken i den form det da har fått. Den er et resultat av «sluttført saksbehandling» fra administrasjonenes side.

Spørsmålet blir da om denne innstillingen skal anses som en «avgjørelse», slik at den særlige inhabilitetsregelen for underordnede slår inn for de som utformer denne. Eller om det er tilstrekkelig til å gå klar av regelen om inhabilitet for underordnede at den formelle avgjørelsen treffes på et høyere nivå, også der dette skjer uten noen ytterligere selvstendig saksbehandling eller prøving av begrunnelsen for forslaget til vedtak.

Her har det vært – og er – ulike oppfatninger både i teori og praksis.

I merknadene til den tilsvarende bestemmelsen i § 25 nr. 2 i den nye forvaltningsloven, i Prop 79 L, 2024-2025, trekker man nå et skille mellom på den ene siden «avgjørelser om saksbehandlingen (prosessledende avgjørelser)» som «normalt regnes som del av tilretteleggingen», der den underordnede kan medvirke, og på den andre «avgjørelse om saksbehandlingen [som] helt eller delvis tar stilling til eller legger avgjørende føringer for realiteten i saken», der den underordnede ikke kan medvirke.

Med dette utgangspunktet er det krevende å forstå begrepet «avgjørelse» slik at det ikke omfatter et ferdig utformet saksdokument som skal være grunnlaget for det formelle vedtaket som skal treffes i et folkevalgt organ.

Språklig sett er det også et poeng at lovens bestemmelse om inhabilitet for underordnede ikke bare gjelder for den som treffer et «vedtak» eller «avgjørelse av saken», men for alle som treffer «avgjørelse i saken».

En innstilling eller et forslag fra administrasjonen til et folkevalgt organ fremtrer som uttrykk for «sluttført saksbehandling» – en avsluttet selvstendig vurdering og normalt et ferdig utformet forslag til vedtak.

Disse språklige nyansene behøver selvsagt ikke være bestemmende for forståelsen av denne lovregelen. Men da må vi spørre hva som gir best mening ut fra bestemmelsens formål, lest i sammenheng med regelverket som helhet og den løpende debatten om inhabilitet.

Her er det tale om en situasjon der den praktiske hovedregelen vil være at det avsluttende formelle vedtaket normalt vil ha karakter av ren sandpåstrøing på administrasjonens saksfremlegg, eller i alle fall være tungt forankret i dette.

Det vil da uansett kunne være egnet til – med eller uten grunn – å svekke tilliten til den kommunale beslutningsprosess at vedtaket som treffes er basert på en «ferdig pakke» utarbeidet av noen som er direkte underordnede en inhabil sjef.

Her – som i andre sammenhenger – er det nok fare for at frykt for merarbeid og komplisering av saksbehandlingen vil kunne bli anført som argument mot en streng praksis.

For sen og omstendelig saksbehandling er etter alt å dømme gjennomgående et vesentlig større rettssikkerhetsproblem enn gale vedtak.

Men inhabilitetsreglenes formål er ikke bare å hindre feil avgjørelser, men like mye – og kanskje først og fremst – å unngå at det kan stilles spørsmål om kommunalforvaltningens uavhengighet og integritet.