



Folkevalde sin rett til innsyn

Reglement om kommunestyret og andre
folkevalde organ sin rett til
innsyn i saksdokument
2016-2019

Vedteke i K-sak 6/06, 1. mars 2006
Revidert i K-sak 69/16
ePhortenr. 16/611-1

Innhald

Innleiing	3
1 Rett til innsyn i saksdokument	3
2 Vedtak om innsyn	3
3 Tidspunkt for rett til innsyn	4
4 Særskilde reglar for innsyn i opplysningar undergjevne av teieplikt m.m.	4
5 Framgangsmåte ved krav om innsyn.....	5
6 Avgrensing av innsynsretten	5
7 Habilitet	5
8 Brot på teieplikta	6
9 Avslag på krav om innsyn og klage	6
10 Gjeldande	6
11 Departementet sine merknader til føresegnene 1-5 i reglementet	7

Innleiing

Kommunelova § 40 nr. 5 fastset at alle kommunar skal gjere vedtak om eit reglement om folkevalde sin innsynsrett. Det er ikkje gjeve særlege føringar om kva for rett folkevalde har til innsyn i saksdokument. Det vart likevel innført eit pålegg om utarbeiding av lokale reglement/reglar om slike forhold, jf. kommunelova. Reglementet skal reviderast etter kvar kommunestyreperiode.

Begrepet «folkevalt» i kommunelova omfattar alle medlemmer av organ som er oppretta av kommunestyret eller eventuelt andre politiske organ. Dette reglementet vil dermed omfatte direkte folkevalde (i kommunestyret), indirekte valde politiske representantar i alle typar nemnder, tilsette sine representantar i partssamansette utval og driftsstyre samt brukarrepresentantar i driftsstyre og liknande.

1 Rett til innsyn i saksdokument¹

- 1.1 Kommunestyret har som overordna organ for all verksemd i kommunen rett til innsyn i alle kommunale saksdokument, med dei presiseringar som følgjer av reglane nedanfor.
- 1.2 Formannskapet, faste utval og andre folkevalde organ har innsynsrett i saksdokument når desse gjeld delane av kommunane si verksemd som organet behandlar. I tillegg kan desse organa krevje innsyn i dokument som ligg innafor andre delar av den kommunale verksemda, når dette er naudsynt ved konkret behandling av ei sak i organet.

2 Vedtak om innsyn

- 2.1 Medlem og varamedlem av folkevalt organ har rett til innsyn i dokumenta i saker som skal behandlast i organet, med dei presiseringane som følgjer av offentleglova og reglane nedanfor. Det er spesielle reglar for innsyn i saker som er underlagt teieplikt, jf. pkt. 4.
- 2.2 Minst tre faste medlemmer i kommunestyret kan krevje innsyn i alle kommunale saksdokument når tidspunktet for innsyn ligg føre, jf. pkt. 3. Ordføraren har sjølvstendig rett til innsyn i alle saksdokument på tilsvarande grunnlag.
- 2.3 Formannskapet, faste utval og andre folkevalde organ kan vedta innsyn for sin eigen bruk i andre organ sine dokument når minst 1/3 av medlemene stemmer for det.
- 2.4 Dersom kravet om innsyn krev ekstra arbeid frå administrasjonen, stiller offentleglova eit krav til kor presist innsynskravet må vere. Dette kravet kjem fram av § 28, og er formulert

¹ Definisjon av 'saksdokument' i offentleglova § 4 legg til grunn; «*Saksdokument for organet er dokument som er komne inn til eller lagde fram for eit organ, eller som organet sjølv har oppretta, og som gjeld ansvarsområdet eller verksemda til organet. Eit dokument er oppretta når det er sendt ut av organet. Dersom dette ikkje skjer, skal dokumentet reknast som oppretta når det er ferdigstilt.*»

slik:

«Innsynskravet må gjelde ei bestemt sak eller i rimeleg utstrekning saker av ein bestemt art».

Vilkåret om «rimeleg utstrekning» tek sikte på arbeidsbyrda når ein skal behandle kravet. Det betyr at dersom kommunen ikkje har teknologi til å finne fram til sakene automatisk, men må gjere det manuelt, vil kommunen ikkje ha plikt til å ta eit slikt innsynskrav i «saker av ein bestemt art» under behandling.

Eit krav om innsyn som gjeld eit stort tidsrom vil krevje meir arbeid enn elles, og dette er eit moment som er relevant når arbeidsbyrda skal vurderast. Dersom kommunen har dataverkty til å behandle slike opplysningar elektronisk, vil det etter offentleglova § 9 bety at kommunen har plikt til å hente opplysningane opp frå kommunen sine databasar. Avgjerda lyder slik:

«Alle kan krevje innsyn i ei samanstilling av opplysningar som er elektronisk lagra i databasane til organet dersom samanstillinga kan gjerast med enkle framgangsmåtar.»

Vilkåret for at ein skal ha plikt til å hente opplysningane opp frå kommunen sine databasar er at det kan gjerast på ein teknisk enkel måte, ved enkle kommandoar. Dersom det er nødvendig med meir tidkrevjande arbeid frå saksbehandlarane vil det ikkje vere plikt til å etablere ei slik samanstilling.

3 Tidspunkt for rett til innsyn

- 3.1 Retten til innsyn tek til å gjelde når saka er framlagd/sendt til politisk behandling. Saman med saksframstillinga skal det følgje ei oversikt over alle dokumenta som er innsendte, innhenta eller utarbeidde i samband med saka, med unnatak av interne arbeidsdokument for administrasjonen.
- 3.2 For saker som skal avgjerast i administrasjonen gjeld retten til innsyn først når saka er ferdig behandla.

4 Særskilde reglar for innsyn i opplysningar undergjevne av teieplikt m.m.

- 4.1 I utgangspunktet gjeld ikkje retten til innsyn opplysningar som er underlagde teieplikt. Kommunestyret og andre folkevalde organ kan likevel ved fleirtalsvedtak krevje innsyn i slike opplysningar når dette er naudsynt ved handsaming av ei konkret sak i organet, jf. forvaltningslova § 13 b nr. 2 og 4.
- 4.2 Folkevalde har teieplikt i høve til dokument som er underlagt teieplikt etter lov. Om ei sak vert behandla for stengde dører etter kommunelova §31, pliktar dei folkevalde å teie om dei opplysningane som er underlagt teieplikt etter lov.

- 4.3 Medlemer av folkevalde organ underskriv ei erklæring om teieplikt når dei får innsyn i opplysningar som etter lov er undergjevne teieplikt.
- 4.4 Saker unnateke offentlegheit vert delt ut på møtet, eventuelt send per post. Dokumenta skal leverast tilbake til administrasjonen når saka er ferdig behandla.

5 Framgangsmåte ved krav om innsyn

- 5.1 Krav om innsyn skal behandlast snarast og innan 5 arbeidsdagar, jf. offentleglova § 32 andre ledd.
- 5.2 Spørsmål til administrasjonen om saker som er under behandling som gjeld saker etter delegert mynde, bør det svarast positivt på ved at det vert gjeve ei kort orientering for behandlingsmåte, tidsplan og liknande, jf. også punkt 4.1 og 4.2.
- 5.3 Når folkevalde ber om innsyn i saker som skal behandlast i folkavalde organ, skal det skje gjennom førespurnad til ordføraren. Ordføraren melder frå til rådmannen om innsynskravet.
- 5.4 Innsynskrav til administrasjonen frå folkevalde i saker som ikkje kjem under punkt 5.3, skal gå tenesteveg. Dette betyr at førespurnad om innsyn skal rettast til rådmannen. Førespurnader om innsyn skal sendast til rådmannen v/Aukra kommune, Aukraringen 25, 6480 Aukra eller post@aukra.kommune.no.

6 Avgrensing av innsynsretten

Notat som er utarbeidde av administrasjonen som sekretariat for den politiske leiinga til bruk for utvala eller utvala sine egne førebuande vurderingar, kan unntakas frå innsyn.

Saksframlegg med vedlegg og sakliste til førebuande møte i utval kan unntakas frå innsyn dersom det ikkje skal gjerast vedtak eller leggjast fram innstilling, jf. offentleglova § 16 første ledd, tredje punktum.

Innsynsretten etter punkt 2 omfattar ikkje notat frå det enkelte utvalsmedlem til utvalet, og notat utvala imellom.

7 Habilitet

- 7.1 Den folkevalde plikter uoppfordra å gje opplysningar om særlege forhold som kan medføre inhabilitet, ved førespurnad om innsyn.

8 Brot på teieplikta

Brot på forvaltningslova § 13 (og andre teiepliktreglar) er straffbart etter straffelova § 121.

9 Avslag på krav om innsyn og klage

- 9.1 Vedtak om avslag på krav om innsyn skal vere skriftleg, jf. offentleglova § 31 første ledd. Avslaget skal vere grunngjeve ved å vise til den føresegna som dannar grunnlaget for avslaget. Avslag er eit enkeltvedtak som det kan klagast på. Klageinstans er Fylkesmannen.
- 9.2 Klaga skal sendast til det organet som har fatta vedtak om avslag, jf. offentleglova § 32. Klaga vert sendt vidare til Fylkesmannen for endeleg behandling dersom vedtak om avslag ikkje vert gjort om.
- 9.3 Klagefristen er 3 veker frå det tidspunktet underretting om avslaget vert motteke av den som har fått avslag, jf. forvaltningslova § 29 første ledd, jf. offentleglova § 32 tredje ledd.

10 Gjeldande

- 10.1 Dette reglementet trer i kraft straks etter vedtak i kommunestyret.

11 Departementet sine merknader til føresegnene 1-5 i reglementet

Merknadene er henta frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet sitt rettleiande normalreglement for folkevalde sin rett til innsyn. Merknadane er på bokmål.

Departementet sine merknader til punkt 1.1

Regelen er bygget opp slik at kommunestyret har generell rett til innsyn i alle kommunale saksdokumenter. I prinsippet omfattar dette også dokumenter som er unntatt offentlighet etter reglene i offentlighetsloven kap. 3. Tidspunktet for når innsyn kan kreves/vedtas følger av punkt 3. I punkt 4 er det gitt særskilte regler for innsyn i taushetsbelagte opplysninger. Disse gjelder også for kommunestyret.

Andre folkevalgte organ, inkludert formannskapet, vil ha automatisk rett til innsyn i dokumentene i alle saker som organet selv skal behandle. I tillegg kan formannskapet, faste utvalg, kommunedelsutvalg, § 11-styrer og andre folkevalgte organ kreve innsyn i andre organs dokumenter, men bare dersom tilgang til dokumentet er nødvendig for å få belyst en sak som organet selv har til behandling. Det er organet selv som vurderer "nødvendigheten" av innsyn i konkrete saker. Retten til innsyn gjelder i prinsippet også for dokumenter som er unntatt offentlighet.

Den innsynsretten dette reglementet stiller opp antas å være i samsvar med ulovfestet rett. Dersom det er gitt særskilte bestemmelser om innsyn i lov, forskrift eller statlig instruks vil slike regler gå foran dette reglementet. For eksempel er det i Skattedirektoratets instruks for kommunekasserene om skatteinnkreving lagt til grunn at kommunestyrets medlemmer kan kreve innsyn i skatte- og restanselister m.v. Henvendelser om slikt innsyn skal etter Skattedirektoratets merknader skje via ordføreren.

Departementet sine merknader til punkt 2.1

Punkt 2.1 klargjør at det enkelte medlem og varamedlem av et folkevalgt organ har en individuell rett til innsyn i alle dokumenter i saker som skal behandles i vedkommende organ. Dette gjelder altså medlemmer og varamedlemmer av kommunestyre, formannskap, faste utvalg, administrasjons utvalg, klagenemnd, kommunedelsutvalg, arbeidsutvalg, komiteer, interkommunale styrer og driftsstyrer etter kommuneloven § 11.

Innsynsretten for det enkelte medlem omfattar dokumenter som er unntatt offentlighet, så lenge det gjelder saker innen det organ vedkommende er medlem av.

Varamedlemmer kan i utgangspunktet ikke gjøre innsynsretten gjeldende med mindre vedkommende er innkalt til møte ved behandling av saken.

Det vil være opp til den enkelte kommune og fylkeskommune å finne praktiske ordninger for hvordan dokumentene kan gjeres tilgjengelige. Retten til innsyn kan neppe gå så langt at den enkelte folkevalgte har krav på å få kopier av alle saksdokumenter som ikke følger saksframstillingen. Det bør ikke gis kopier av dokumenter som inneholder taushetsbelagte

opplysninger. Også dokumenter som er unntatt offentlighet etter reglene i offentlighetsloven, bør det vises varsomhet med å kopiere.

Rett til å kreve innsyn i andre organs saksdokumenter, inkludert saker som avgjøres administrativt, vil være avhengig av at vedkommende organ drøfter dette. For å sikre mindretallets interesser har vi tatt inn som hovedregel at det må være tilstrekkelig at 1/3 av organets medlemmer ønsker slikt innsyn - og det ikke dreier seg om taushetsbelagte opplysninger, [jf. punkt 4.1. Kommunen](#) eller fylkeskommunen står fritt til å fastsette andre regler om hvor mange som må stå bak en slik begjæring, for eksempel i form av et fast antall medlemmer for det enkelte utvalg m.v.

Når det gjelder innsynsretten for kommunestyrets medlemmer og varamedlemmer, er denne som tidligere nevnt ikke avgrenset på samme måte som for andre folkevalgte organ. Vi har også funnet at det vil være upraktisk om alle slike innsynssaker (for dokumenter i andre organer) skulle gjøres til gjenstand for votering i kommunestyret. Det bør likevel neppe være slik at enkeltmedlem i kommunestyret skal ha rett til å kreve innsyn i alle kommunale saksdokumenter. Vi har funnet det formålstjenlig å foreslå at tre medlemmer i kommunestyret bør være et tilstrekkelig antall til å kreve innsyn i andre organs dokumenter. Dette antallet vil da samsvare med reglene i kommuneloven § 59 om rett til å fremme lovlighetsklage. Det vil ikke være ulovlig å ta inn i reglementet at enkeltmedlem i kommunestyret skal ha innsynsrett i alle saksdokumenter.

Ordføreren har møte- og talerett i alle folkevalgte organ i kommunen. Ut fra dette har vi funnet det naturlig at ordføreren får en selvstendig rett til innsyn i alle dokumenter, med de begrensninger som gjelder i forhold til taushetsbelagte opplysninger.

Departementet sine merknader til punkt 3

Vi har funnet det formålstjenlig å ta utgangspunkt i tidspunktet for utsendelse eller fremleggelse av saker til politisk behandling. Som regel vil det først fra dette tidspunktet foreligge et reelt behov for medlemmer av folkevalgte organ til å gå dypere inn i en sak. For å skaffe god oversikt over hvilke saksdokumenter som finnes, har vi tatt med en setning om at alle saksframstillinger skal inneholde en liste over dette.

For å unngå uklare ansvarsforhold m.v. er det viktig å legge til rette for at administrasjonen kan arbeide fram mot endelig avgjørelse i saker før innsynsretten inntreffer. Dette gjelder ved behandling av saker etter delegert myndighet. Retten til innsyn etter offentlighetslovens regler kan også folkevalgte påberope seg på et tidligere tidspunkt, jf. offentlighetsloven § 3.

Departementet sine merknader til punkt 4.1-4.3

Retten til innsyn vil bare unntaksvis gjelde i forhold til opplysninger eller dokumenter underlagt taushetsplikt. Her vil forvaltningsloven § 13 b nr. 2 og 4 måtte legges til grunn, som angitt i reglementet. Vi har videre antatt at hensynet til mindretallets behov ikke bør være avgjørende i forhold til denne typen opplysninger. Derfor foreslår vi at den vanlige flertallsregelen gjelder ved votering om innsyn i taushetsbelagte opplysninger.

Når folkevalgte gis innsyn i opplysninger underlagt taushetsplikt, vil taushetsplikten være til

hinder for at slike opplysninger bringes videre. For å tydeliggjøre dette bør det innføres et system med undertegning av taushetserklæring. Om der er undertegnet taushetserklæring eller ikke har ingen betydning for den folkevalgtes rettslige plikt til å bevare tausheten. Dette følger direkte av loven selv. Brudd på forvaltningsloven

§ 13 (og andre taushetspliktreger) er for øvrig straffbart etter straffeloven § 121.

Når det gjelder opplysninger som kommer frem i lukkede møter, er det ut fra det som er sagt ovenfor, klart at folkevalgte har plikt til å bevare taushet om opplysninger som er underlagt taushetsplikt i lov. Det at en opplysning er unntatt offentligheten betyr ikke nødvendigvis at den er taushetsbelagt (taushetsbelagte opplysninger *skal* alltid unntas offentlighet), det kan være andre årsaker til at saken er unntatt offentlighet. Det er ikke anledning for kommunestyret/andre organ å pålegge folkevalgte en generell taushetsplikt i forhold til opplysninger som er unntatt offentligheten. Dette har sin bakgrunn i at rettsutvikling og teori har vist at man ikke kan instruksfeste taushetsplikt for de folkevalgte, slik man i noen grad kan gjøre overfor kommunale tjenestemenn. De folkevalgtes rolle og funksjon gjør det kunstig å betrakte disse som underordnet de organ de er medlem av. Når det ikke foreligger et slik underordningsforhold finnes det heller ikke grunnlag for instruksjonsrett som kan brukes til å instruere taushet uten at dette følger av lov. I dagens lovverk foreligger det heller ikke et klart hjemmelsgrunnlag for å instruksfeste taushetsplikt for folkevalgte. Det vil med andre ord si at kommunene ikke kan ha bestemmelser som går lengre i å pålegge de folkevalgte taushet enn det som følger av lov.

Reglene i punkt 4 vil ikke komme direkte til anvendelse dersom taushetsbelagte opplysninger er anonymiserte.

Departementet sine merknader til punkt 5.1 og 5.2

Regelen i punkt 5 gjelder bare når det er grunnlag for innsyn, det vil si at kriteriene i punkt 1-4 er oppfylt. Innholdet i punkt 5 bør vurderes nøye i den enkelte kommune og fylkeskommune med sikte på å komme fram til praktiske og gode løsninger tilpasset egen organisasjon og delegasjonsstruktur. Vårt forslag er bare ment som et utgangspunkt og en mulig løsning. Vi mener imidlertid det vil være nyttig at det tas standpunkt til den praktiske framgangsmåten og kontakten mellom folkevalgte og administrasjonen i den enkelte kommune og fylkeskommune, samtidig som en drøfter de mer grunnleggende prinsippene for omfanget av innsynsretten.