

# REGLEMENT FOR FOLKEVALGTES INNSYNSRETT I GJERSTAD KOMMUNE

## 1. INNLEDNING

I kommunelovens § 40 nr. 5 heter det:

*”Kommunestyret og fylkestinget skal selv fastsette et reglement for de folkevalgtes rett til innsyn i saksdokumenter og til informasjon om saker som er under behandling.”*

Lovgiver har ikke funnet det praktisk eller hensiktsmessig å detaljregulere de folkevalgtes innsynsrett, men har lovfestet en plikt for det enkelte kommunestyre og fylkesting til å fastsette et reglement ”for de folkevalgtes rett til innsyn i saksdokumenter og til informasjon om saker som er under behandling.”

I lovens forarbeider er det vist til to grunnlag for folkevalgtes rett til innsyn i saksdokumenter:

1. For å skaffe best mulig grunnlag for de vedtak som treffes
2. Det overordningsforhold som folkevalgte organ har over administrasjonen.

I innledningen til normalreglementet heter det bl.a. fra departementet:

*”Begrepet folkevalgt i kommuneloven omfatter alle medlemmer av organ som er opprettet av kommunestyret eller eventuelt andre politiske organ. Dette reglementet vil dermed omfatte direkte folkevalgte (i kommunestyret og fylkestinget), indirekte valgte politiske representanter i alle typer nemnder, ansattes representanter i partssammensatte utvalg og driftsstyrer samt brukerrepresentanter i driftsstyrer og lignende.*

*Det er antatt at folkevalgtes innsynsrett også omfatter dokumenter som er unntatt offentlighet etter reglene i offentlighetsloven §§ 5 og 6. Innsynsretten tilligger det folkevalgte organ som sådan og ikke det enkelte medlem. Dette har sammenheng med at kompetansen er knyttet til organet, og at det enkelte medlem ikke har rett til å instruere administrasjonen. Det enkelte medlem har likevel rett til å kreve innsyn i dokumenter som er innhentet eller utarbeidet i tilknytning til en konkret sak som skal behandles i det folkevalgte organet der vedkommende sitter. Dette er presisert i reglementet. Ut over dette vil vi tilrå at offentlighetsloven praktiseres lempelig i forhold til henvendelser fra enkeltmedlemmer i folkevalgte organer. Etter § 2 tredje ledd i offentlighetsloven plikter for øvrig alle forvaltningsorganer nå å vurdere meroffentlighet.*

*Dokumenter som inneholder taushetsbelagte opplysninger skal i utgangspunktet ikke gjøres kjent for folkevalgte organ. Her må de strenge kriteriene i forvaltningsloven § 13 b nr. 2 og 4 legges til grunn. Som regel vil det være slik at et folkevalgt organ har tilstrekkelig grunnlag for behandling av saker selv om taushetsbelagte opplysninger er anonymisert eller lignende. Et folkevalgt organ kan imidlertid kreve innsyn i også taushetsbelagte opplysninger når det er et klart behov for dette i forbindelse med behandling av en konkret sak. Regler om dette er tatt inn i reglementets punkt 4”*

I kommunens informasjonsreglement heter det bl.a. at "Gjerstad kommune skal praktisere størst mulig grad av meroffentlighet, herunder at offentlighetslovens adgang til å unnta dokumenter utarbeidet til intern saksforberedelse og på grunn av dokumentets innhold bare skal brukes dersom det er sterke og saklige grunner for dette.

Reglement for folkevalgte innsynsrett vil gjenspeile prinsippet om meroffentlighet.

Reglementet er ellers i hovedsak bygget på Kommunaldepartementets veiledende normalreglement for folkevalgtes innsynsrett.

Som følge av dette er departementets merknader og kommentarer tatt inn og følger som pkt. 3 som vedlegg til selve reglementet

## **2. REGLEMENTETS BESTEMMELSER**

### **1 . Kommunestyrets og andre folkevalgte organers rett til innsyn i saksdokumenter**

#### **1.1.**

Kommunestyret har, som overordnet organ for hele den kommunale forvaltning, rett til innsyn i alle kommunale saksdokumenter med de presiseringer som følger av reglene nedenfor.

#### **1.1.**

Driftsstyret, faste utvalg og andre folkevalgte organ har rett til innsyn i saksdokumenter som omfatter de deler av kommunens virksomhet som ligger innenfor organets virkeområde. Dessuten kan disse organene kreve innsyn i dokumenter innenfor andre virksomhetsområder når dokumentene er nødvendige for vedkommende organs behandling av en konkret sak.

### **2. Vedtak om innsyn**

#### **2.1.**

Ethvert medlem og varamedlem av folkevalgt organ har rett til innsyn i dokumentene i saker som behandles i vedkommende organ.

#### **2.2.**

Minst tre medlemmer i kommunestyret kan kreve innsyn i alle kommunale dokumenter når tidspunkt for innsyn er inntrådt, jfr. pkt.3. Ordføreren har en selvstendig rett til innsyn i alle saksdokumenter på tilsvarende grunnlag.

#### **2.3**

Driftsstyret, faste utvalg og andre folkevalgte organ kan vedta innsyn for sin bruk i andre organ saksdokumenter når minst 1/3 av medlemmene stemmer for det.

### **3. Tidspunkt for rett til innsyn**

#### **3.1**

Retten til innsyn inntreer når saken er fremlagt/utsendt til politisk behandling. Med saksframstillingen skal følge en oversikt over alle dokumentene som er innsendt, innhentet eller utarbeidet i tilknytning til saken, med unntak av interne arbeidsdokumenter for administrasjonen.

#### **3.2**

For saker som avgjøres i administrasjonen gjelder retten til innsyn fortsatt fra det tidspunkt saken er ferdigbehandlet.

### **4. Særregler for innsyn i taushetsbelagte opplysninger m.m.**

#### **4.1**

I utgangspunktet omfatter ikke folkevalgtes rett til innsyn taushetsbelagte opplysninger. Ved anmodning fra folkevalgte om innsyn som omhandler opplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt, skal dokumentet likevel leveres ut, dersom de taushetsbelagte opplysninger kan tas ut, eller ved at navn og andre identifiserende kjennetegn fjernes.

Kommunestyret og andre folkevalgte organ kan imidlertid ved flertallsvedtak kreve innsyn i taushetsbelagte opplysninger når det er et klart behov for dette ved behandling av en konkret sak i vedkommende organ, jfr. forvaltningsloven § 13 b nr. 2 og 4.

#### **4.2**

Folkevalgte plikter å bevare taushet om dokumenter de får innsyn i når disse er underlagt taushetsplikt etter lov.

Når en sak behandles for lukkede dører etter kommunelovens § 31, plikter de folkevalgte å bevare taushet om opplysninger som etter lov er underlagt taushetsplikt.

Medlemmer av folkevalgte organ skal undertegne taushetserklæring når de får innsyn i taushetsbelagte opplysninger.

### **5. Framgangsmåte ved krav om innsyn – forholdet til administrasjonen**

#### **5.1**

Henvendelser om innsyn i saksdokumenter skal behandles straks. Slike henvendelser til administrasjonen skal i alle tilfeller rettes til administrasjonsheten.

#### **5.2**

Forespørsler til administrasjonen om saker som er under behandling, bør besvares positivt med en kort redegjørelse for behandlingsmåte, tidsplan o.l

Henvendelser rettes til administrasjonsheten som videresender forespørselen til rette saksbehandler som er ansvarlig for å besvare henvendelsen.

## **6. Ytterligere informasjon til medlemmer av politiske organ**

*Medlemmer av politiske organ* i Gjerstad kommune har, etter egen vurdering av sitt informasjonsbehov, anledning til å kontakte administrative ledere og saksbehandlere for innhenting av ytterligere informasjon om aktuelle saker.

*Myndighet for ansatte* i Gjerstad kommune til å gi slik informasjon er regulert i kommunens informasjonsreglement, pkt. 3.b.

Dersom det gis informasjon som har – eller antas å kunne få – betydning for avgjørelsen av en sak, skal saksbehandler informere enhetsleder.

Enhetsleder skal kontakte rådmannen om saken og dersom enhetsleder og rådmann vurderer informasjonen som viktig for avgjørelsen av en sak, skal den samme informasjon gis til øvrige politiske parti representert i kommunestyret og til ordfører.

Det samme gjelder dersom det gis informasjon som vurderes som prinsipiell og/eller som kan ha betydning for avgjørelse av senere saker.

Dersom medlemmer av politiske organ får opplysninger av en karakter som gjør det naturlig å ta opp forholdet i et politisk organ, forutsettes det at representanten – før saken tas opp – tar kontakt med vedkommende enhetsleder eller rådmannen for å få verifisert opplysningene.

Dersom representanten tar kontakt med enhetsleder, skal enhetsleder informere rådmannen.

### **3. KOMMUNALDEPARTEMENTETS MERKNADER**

#### **Til punkt 1**

Regelen er bygget opp slik at kommunestyret har generell rett til innsyn i alle kommunale saksdokumenter. I prinsippet omfatter dette også dokumenter som er unntatt offentlighet etter reglene i offentlighetsloven §§ 5 og 6. 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.

#### **Til punkt 2**

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 omfatter 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 gjøres 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.

Retten 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.

### **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](#).

### **Til punkt 4**

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 taushetspliktregler) 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.

## **Til punkt 5**

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.