

## Merknader til reglement - Folkevalgtes innsynsrett

### Departementets merknader/ kommentarer til forståelse av de enkelte bestemmelser i normalreglementet

#### Merknad 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.

#### Merknad 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, administrasjonsutvalg, 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 til behandling 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.

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.

### **Merknad 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 saksframstillinger kan 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.

### **Merknad 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.