



Regjeringen.no

Veiledende normalreglement for folkevalgtes innsynsrett - kommuneloven § 40 nr. 5

Publikasjonsnummer H-2142

Brosjyre/veiledning | Dato: 05.01.2004 | [Kommunal- og moderniseringsdepartementet](#)
(<http://www.regjeringen.no/no/dep/kmd/id504/>)

Kommuneloven § 40 nr. 5 fastsetter at alle kommuner og fylkeskommuner skal vedta et reglement om folkevalgtes innsynsrett. Departementet har derfor utarbeidet et veiledende normalreglement.

Kommuneloven § 40 nr. 5 fastsetter at alle kommuner og fylkeskommuner skal vedta et reglement om folkevalgtes innsynsrett. Departementet har derfor utarbeidet et veiledende normalreglement.

Innhold

- [Innledning](#)
- [Rettleiande normalreglement for folkevalde sin rett til innsyn \(nynorsk\)](#)
- [Veiledende normalreglement for folkevalgtes innsynsrett \(bokmål\)](#)
- [Merknader til de enkelte bestemmelser i reglementet](#)

0)

Innledning

Kommuneloven § 40 nr. 5 fastsetter at alle kommuner og fylkeskommuner skal vedta et reglement om folkevalgtes innsynsrett. Departementet antar det kan være nyttig å ha et utgangspunkt for arbeidet i den enkelte kommune og fylkeskommune og har derfor utarbeidet et veiledende normalreglement som er inntatt i dette heftet. Veilederen ble første gang utgitt i 1994. I denne reviderte utgaven er det foretatt endringer i punkt 4 med hensyn til folkevalgtes plikt til taushet om opplysninger som kommer frem i lukkede møter. Dette skjer på bakgrunn av at juridisk teori om adgangen til å instruksfeste taushetsplikt er blitt utviklet og endret i løpet av de siste årene.

Reglementet er skrevet både på nynorsk og bokmål. Vi har søkt å utforme reglementet så fleksibelt at det kan tilpasses ulike organisasjonsmodeller i kommunene. Reglementet er likevel ikke anvendelig i kommuner eller fylkeskommuner med parlamentarisk styringssystem.

Det er i vår lovgivning ikke gitt særskilte bestemmelser om hvilken rett folkevalgte har til innsyn i saksdokumenter. Ved utarbeidelsen av kommuneloven ble slik lovfesting vurdert, men ikke funnet hensiktsmessig. Det ble imidlertid innført et pålegg om utarbeidelse av lokale reglementer/regler om slike forhold. Disse bør ta utgangspunkt i ulovfestet rett, slik vårt normalreglement gjør.

I forarbeidene til kommuneloven, Ot.prp. nr. 42 (1991-92) kapittel 14.5, er det vist til to grunnlag for folkevalgtes rett til innsyn i saksdokumenter:

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

Ut fra kommunestyrets og fylkestingets generelle overordnede myndighet og tilsynsansvar, har vi lagt til grunn at disse bør ha en mer omfattende innsynsrett enn andre folkevalgte organ. Hvorvidt også formannskapet og fylkesutvalget bør ha en slik generell innsynsrett, vil etter vår mening avhenge av den rolle den enkelte kommune/fylkeskommune har gitt disse organene. Vi har i reglementet sidestilt formannskap og fylkesutvalg med faste utvalg og andre folkevalgte organer. Dersom disse organene fortsatt har generelt ansvar for å forberede og innstille i alle saker til kommunestyret/fylkestinget, vil det være naturlig at retten til innsyn er identisk. Kontrollutvalgets innsynsrett er regulert i § 6 i Forskrift om kontrollutvalg (til kommuneloven § 60 nr. 9) av 13. januar 1993.

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 organet 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 tilråde 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.

Etter denne generelle innledningen følger teksten til selve reglementet - først på nynorsk. Etter bokmålsversjonen følger merknader og kommentarer til det enkelte punkt i reglementet.

For enkelthets skyld har vi valgt bare å bruke begrepene for kommunalforvaltningen, så som kommune, kommunestyre, formannskap m.v. Dette krever at fylkeskommunene foretar nødvendig "oversettelse" til sine forhold.

Veilederen finnes også på KRDs nettsider,
<http://www.odin.dep.no/krd/norsk/publ/veiledninger>

(<http://www.dep.no/krd/norsk/publ/veiledninger>)

Med hilsen

Eivind Dale e.f.
ekspedisjonssjef

Christine Hjortland
avdelingsdirektør

ØNynorsk:

Rettleiande normalreglement for folkevalde sin rett til innsyn

Kommunestyret og andre folkevalde organ sin rett til innsyn i saksdokument

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 rett til innsyn i saksdokument når desse gjeld dei delane av kommunen si verksemd som organet handsamar. I tillegg kan desse organa kreve innsyn i dokument som ligg innanfor andre delar av den kommunale verksemda, når dette er naudsynt ved konkret handsaming av ei sak i organet.

2. Vedtak om innsyn

2.1

Medlem og varamedlem av folkevald organ har rett til innsyn i dokumenta i saker som skal handsamast i organet.

2.2

Minst tre 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 medlemmene stemmer for det.

3. Tidspunkt for rett til innsyn

3.1

Retten til innsyn tek til å gjelde når saka er framlagd/send til politisk handsaming. Saman med saksframstillinga skal det følgje ei oversikt over alle dokumenta som er innsende, innhenta eller utarbeidde i samband med saka, med unntak av interne arbeidsdokument for administrasjonen.

3.2

For saker som skal avgjerast i administrasjonen gjeld retten til innsyn først når saka er ferdig handsama.

Særskilde reglar for innsyn i opplysningar undergjevne 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 handsama for stengde dører etter kommunelova § 31, pliktar dei folkevalde å teia om dei opplysningane som er underlagt teieplikt etter lov.

Medlemmer av folkevalde organ underskriv ei erklæring om teieplikt når dei får innsyn i opplysningar som etter lov er undergjevne teieplikt.

5. Framgangsmåten ved krav om innsyn - tilhøvet til administrasjonen

5.1

Førespurnad om innsyn i saksdokument skal handsamast straks. Slike spørsmål til administrasjonen skal gå tenesteveg. Dette tyder (må tilpassast organisasjonen i den einsskilte kommunen).

5.2

Spørsmål til administrasjonen om saker som er under handsaming, bør det svarast positivt på ved at det blir gjeve ei kort orientering om måten saka blir handsama på, tidsplan o.l.

Bokmål:

Veiledende normalreglement for folkevalgtes innsynsrett

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.

1.2

Formannskapet, 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 saksdokumenter når tidspunktet for innsyn er inntrådt, jf. pkt. 3. Ordføreren har en selvstendig rett til innsyn i alle saksdokumenter på tilsvarende grunnlag.

2.3

Formannskapet, 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 inntreffer når saken er fremlagt/utsendt til politisk behandling. Med saksfremstillingen 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. 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, jf. 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 kommuneloven § 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. Fremgangsmåten ved krav om innsyn - forholdet til administrasjonen

5.1

Henvendelser om innsyn i saksdokumenter skal behandles straks. Slike henvendelser til administrasjonen skal skje tjenestevei. Dette innebærer (tilpasses den enkelte kommunes organisasjon).

5.2

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

Bokmål:

5. Merknader til de enkelte bestemmelser i normalreglementet

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.

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](#) (<http://jf.pkt.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.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

TEMA

Valg og demokrati

RELATERT

› [Kommunale og fylkeskommunale reglementer om folkevalgtes taushetsplikt ved lukking av møter](http://www.regjeringen.no/no/dokumenter/kommunale-og-fylkeskommunale-reglementer-om-folkevalgtes-taushetsplikt-ved-lukking-av-moter/id2398391/) (<http://www.regjeringen.no/no/dokumenter/kommunale-og-fylkeskommunale-reglementer-om-folkevalgtes-taushetsplikt-ved-lukking-av-moter/id2398391/>)



Regjeringen.no

Ansvarlig for [Kommunal- og moderniseringsdepartementets sider](#):

Ansvarlig redaktør: [Kjersti Bjørge](#)

Nettredaktør: [Ann Kristin Lindaas](#)

Tlf. 22 24 90 90

E-post: postmottak@kmd.dep.no

Ansatte i KMD: [Depkatalog](#)

Organisasjonsnummer: 972 417 858