



SIVILOMBUDET

Innsynsretten i kommuner og fylkeskommuner

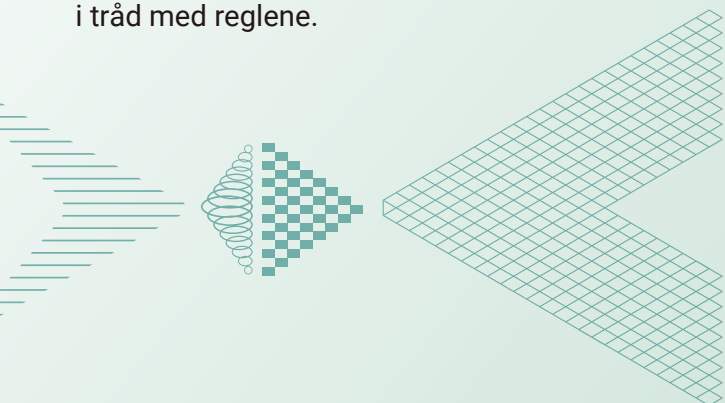


Forord

I løpet av et liv er alle borgere i kontakt med kommunen. Kommunen har ansvar for sentrale tjenester, og avgjørelser kommunen tar påvirker innbyggernes dagligliv. Felles ressurser forvaltes av kommunen på vegne av alle borgerne. Det er derfor klart at borgerne har et legitimt behov for å vite hva kommunen gjør. Den enkelte innbygger må kunne se, vite og forstå beslutninger som tas og hva disse bygger på. Det handler om tillit og om å få kunnskap som grunnlag for en opplyst debatt. Dette gir rettssikkerhet.

Innsynsretten er nedfelt i Grunnloven. Kommuneloven og offentleglova har som utgangspunkt at kommunen skal være åpen og at alle har innsynsrett i det kommunen foretar seg. Unntak fra dette må være bestemt i lov.

Sivilombudet ser at det stadig gjøres feil, og oppfordrer dere til å prioritere opplæring i og bevisstgjøring om innsynsregelverket. Det er viktig at borgernes innsynsrett håndteres i tråd med reglene.



Sammen med denne brosjyren følger Sivilombudets innsynsguide. Innsynsguiden er basert på Sivilombudets behandling av innsynssaker og gir en oversikt over sentrale problemstillinger som forvaltningen kan støte på. Innsynsguiden oppdateres årlig og finnes både i papirutgave som en kan få tilsendt gratis, og på Sivilombudets nettsted.

Hanne Harlem,
sivilombud



Foto: Mona Ødegård

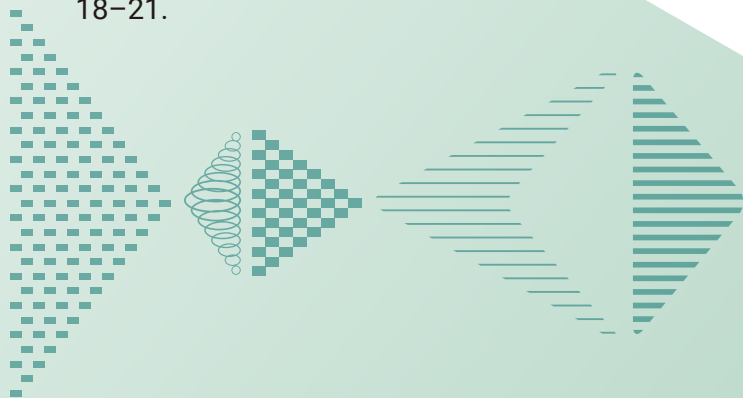
Dokumenter som må arkiveres og journalføres

Retten til innsyn gjelder uavhengig av hva som er arkivert og journalført. Ofte vil det likevel være slik at korrekt arkivering og journalføring er en forutsetning for at innsynsretten i praksis skal kunne oppfylles.

Dokumentasjon som blir til som ledd i virksomheten, skal arkiveres. Begrepet dokumentasjon omfatter brev, e-poster, lydfiler, videoer og ulike former for meldinger og er teknologinøytralt. Kommunen skal også føre fortløpende journal over alle inn- og utgående dokumenter som må regnes som saksdokument for kommunen. Det er et saksdokument dersom de er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon. Alle kommuner må derfor sørge for at ansatte og andre som utøver tjeneste for kommunen, journalfører dokumenter i den grad det følger av regelverket, uavhengig av om dokumentene finnes som brev, e-post, SMS eller andre formater, og uavhengig av om dokumentene er mottatt i postmottak eller sendt direkte til en ansatt eller folkevalgt.

Det er viktig å være oppmerksom på at man som folkevalgt politiker i en kommune, har en todelt rolle. På den ene siden er man partipolitiker, på den andre siden driver man med saksbehandling og opptrer på vegne av kommunen. En må være bevisst dette skillet, slik at saksdokumenter som tilhører kommunen blir korrekt arkivert. For eksempel vil et dokument som en folkevalgt mottar i privat sammenheng, bli regnet som et saksdokument for kommunen dersom dokumentet inneholder opplysninger som har betydning for en sak som kommunen har til behandling. Slike dokumenter må derfor videreformidles til rette instans i kommunen for at de skal arkiveres og journalføres i tråd med loven. Det samme vil gjelde dokumenter av blandet karakter, det vil si dokumenter med både saksopplysninger og private opplysninger. Slike dokumenter må arkiveres i sin helhet, men innsynsretten vil kun gjelde den delen av dokumentet som inneholder saksopplysninger.

Les mer om journalføring og hva som er saksdokumenter i *Innsynsguiden* side 8 og 18–21.



Praktiske tips til saksbehandlingen

Når en skal behandle et innsynskrav bør en starte vurderingen med spørsmålet om det er et reelt behov for å unnta dokumentene eller deler av dokumentene fra innsyn. Dersom det ikke er et behov, så kan de gis ut. Offentleglova har kun ett «skal-unntak» og det er for taushetsbelagte opplysninger. Alle andre unntak er «kan-unntak» som innebærer at forvaltningen også må vurdere om det skal gis merinnsyn. Enkelte av unntakene gjelder opplysninger, mens andre unntak gjelder hele eller deler av dokumentet.

Dersom et innsynskrav skal avslås helt eller delvis, må en oppgi en konkret hjemmel for unntak. Det skal opplyses om både paragraf, ledd, bokstav eller nummer. Det må også gå tilstrekkelig klart frem av avslaget hvilke unntaksbestemmelser som gjelder hvilke dokumenter.

Innsynskrav skal avgjøres uten ugrunnet opphold. Dette vil som regel si innen 1–3 dager. I enkelte tilfeller tar det lenger tid å behandle et innsynskrav. Det er først og fremst forhold ved selve innsynskravet og dokumentene innsynskravet omfatter, som kan begrunne lenger behandlingstid. Det må da sendes et foreløpig svar der en oppgir grunnen til at saken tar tid og når mottakeren kan vente svar.

Det er også krav til hurtighet der noen klager over et avslag. Klagesaken skal forberedes i førsteinstansen. Dersom førsteinstansen ikke omgjør sin egen avgjørelse, skal saken og alle dokumentene som innsynskravet gjelder, sendes til klageinstansen. Dersom førsteinstansen har gitt delvis innsyn i et dokument, men fastholder sladdingen, skal både sladdet og usladdet versjon av dokumentet sendes til klageinstansen. Førsteinstansen har ikke taushetsplikt overfor klageinstansen. Klageinstansen kan prøve alle sider av saken og ta hensyn til nye omstendigheter. Resultatet av behandlingen hos klageinstansen kan være stadfestelse av førsteinstansens avgjørelse, en opphevelse og tilbakesending for ny behandling, eller vedtak om å innvilge helt eller delvis innsyn. Førsteinstansen er bundet av klageinstansens avgjørelse.

Les mer i *Innsynsguiden* side 8–17.

Se også «Hvordan behandle et innsynskrav» i *Innsynsguiden* side 46.

Samarbeid med private oppdragstakere og andre kommuner

I noen tilfeller kan kommunen ha behov for å innhente ekstern kompetanse, for eksempel fra konsulenter, advokater og liknende. I slike tilfeller er det viktig at kommunen er bevisst på at kommunen kan ha plikt til å arkivere og eventuelt også journalføre, dokumentasjon som er utarbeidet, sendt eller mottatt av den eksterne oppdragstakeren. Det er også viktig at kommunen husker på at myndigheten til å fatte vedtak ligger hos kommunen selv, også der man innhenter råd og vurderinger fra andre. Innsynskrav skal vurderes konkret og selvstendig av kommunen som har mottatt innsynskravet.

I noen tilfeller kan samarbeidet med den eksterne oppdragstakeren være av en slik karakter at oppdragstakeren anses som en del av kommunen. Les mer om dette i *Innsynsguiden* side 34.

Dersom flere kommuner samarbeider om å løse oppgaver i et system for felles oppgaveløsning, skal dokumentasjonen som skapes i systemet forvaltes samlet. Dette innebærer at de samarbeidende kommunene må avtale hvem som skal ha ansvaret for at dokumentasjonen i systemet blir forvaltet i tråd med arkivregelverket.

Kommuner inngår tidvis avtaler med private rettssubjekter som ikke er omfattet av arkivloven, om utføring av lovpålagte oppgaver på vegne av kommunen. I slike tilfeller må kommunen sørge for at kommunens arkivplikter blir fulgt opp i oppgaveløsningen.



Om Sivilombudet

Sivilombudet er Stortingets ombud for kontroll med forvaltningen.

Sivilombudet skal føre kontroll med den offentlige forvaltningen og alle i dens tjeneste for å hindre at det øves urett mot den enkelte, og for å bidra til at forvaltningen respekterer og sikrer menneskerettighetene.

Sivilombudet er en selvstendig og uavhengig instans. Ombudet kan undersøke og uttale sin mening om:

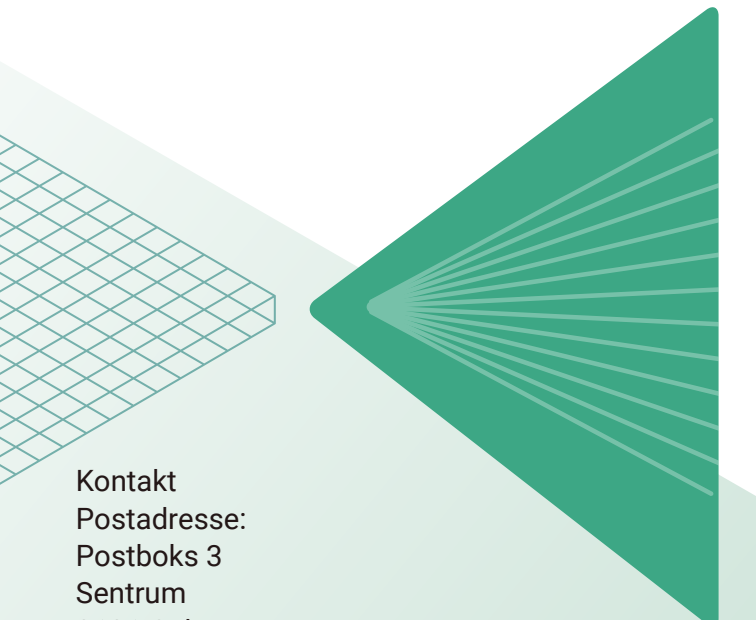
- › klager mot forvaltningen,
- › forhold som ombudet selv tar opp, og
- › alle tilfeller hvor noen kan være underlagt offentlig frihetsberøvelse, for å forebygge tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff.

Sivilombudets virksomhet reguleres av sivilombudsloven.



SIVILOMBUDET

Norges institusjon for
rettigheter



Kontakt

Postadresse:

Postboks 3

Sentrum

0101 Oslo

Besøksadresse:

Akersgata 8, Oslo

Organisasjonsnummer:

974 761 270

Telefon: +47 22 82 85 00

Grønt nummer: +47 800 80039

E-post: postmottak@sivilombudet.no

www.sivilombudet.no