

Var det lov å nekte folkevalgt innsyn i konsulentrapport?

Kommunal Rapport 18.03 2019

Et kommunestyremedlem ba om innsyn i en konsulentrapport, men fikk avslag selv om kommunestyret skulle få den utdelt i et senere møte. Er det lov?

Det bakenforliggende hensyn for å holde konsulentrapporten tilbake var etter alt å dømme et ønske om at administrasjonen skulle ha mulighet for å legge sin egen saksfremstilling og sine egne vurderinger inn i saken før debatten tok til. Men dette er ikke et hensyn som kan brukes til å unndra denne rapporten fra innsyn, mener professor Jan Fridthjof Bernt.

SPØRSMÅL: En kommune har innhentet en konsulentrapport om drift og organisering sykehjem og hjembaserte tjenester i kommunen. Rapporten inneholder eksterne og faglige vurderinger av dagens sykehjem- og hjemmebaserte tjenester, og innspill om hvordan kommunen kan organisere og jobbe med særlig eldreomsorgen og andre deler av helsesektoren framover.

Rapporten skal behandles i kommunestyremøte, men ble ikke journalført da kommunen fikk den, eller sendt ut sammen med sakspapirene til møtet. Et medlem av kommunestyret ber om innsyn i rapporten før møtet, men dette blir avslått, idet vises til at den i vil bli delt ut til kommunestyrets medlemmer i forkant av møtet.

Som begrunnelse for avslaget fremholder kommuneadvokaten blant annet:

«Rapporten inneholder eksterne og faglige vurderinger av dagens sykehjem- og hjemmebaserte tjenester i kommunen. Den inneholder videre innspill på hvordan vi kan organisere og jobbe med særlig eldreomsorgen og andre deler av helsesektoren framover. Rapporten er et internt dokument for administrasjonen og bestilt av rådmannen.» Og føyer kommuneadvokaten til: «Siden rapporten er bestilt av rådmannen, er det naturlig at administrasjonen behandler saken internt først.»

Er det lovlig?

SVAR: I offentleglova § 15 andre avsnitt har vi en bestemmelse om adgang til å nekte innsyn i «dokument som inneheld råd om og vurderingar av korleis eit organ bør stille seg i ei sak, og som organet har innhenta til bruk for den interne saksførebuinga si.» Denne bestemmelsen gir imidlertid ikke rett til å nekte innsyn i et dokument i sin helhet, bare i «delar ... som inneheld råd om og vurderingar av korleis eit organ bør stille seg i ei sak», og bare «når det er påkravd av omsyn til ei forsvarleg ivaretaking av det offentlege sine interesser i saka».

Det betyr at denne bestemmelsen bare tillater sladding av de delene av dokumentet som karakter av råd til kommunen om hva den bør gjøre, ikke f.eks. beskrivelser av faktiske forhold eller prognoser om fremtidig behov.

«Faglige vurderinger av dagens sykehjem- og hjemmebaserte tjenester i kommunen» er klart nok utsagn om faktiske forhold, og kan derfor ikke unntas fra innsyn etter denne bestemmelsen. Jeg vil også tro at det samme gjelder «innspill på hvordan vi kan organisere og jobbe med særlig eldreomsorgen og andre deler av helsesektoren framover». Dette fremtrer som beskrivelse av mulige handlingsalternativer - hva man kan gjøre - og er da ikke «råd om og vurderingar av korleis eit organ bør stille seg». Det er jo i siste hånd et politisk eller forvaltningsmessig spørsmål, der avgjørelsen vil måtte bygge også på en rekke vurderinger og hensyn – både politisk, administrativ og økonomisk prioritering - som det ikke er konsulentfirmaets oppgave å gi råd om. Synspunktene i utredningen er bare premisser for

de vurderingene kommunen skal foreta; faglige vurderinger som i neste omgang må prøves mot andre typer hensyn som det ikke er konsulentfirmaets oppgave å mene noe om.

På denne bakgrunn vil jeg tro at denne rapporten ikke inneholder opplysninger som er av en slik karakter at de unntas fra offentlig innsyn etter bestemmelsen i offl. § 15.

I alle fall er det etter min mening rimelig klart at ikke noe av det som står her, «er påkravd» å hemmeligholde «av omsyn til ei forsvarleg ivaretaking av det offentlege sine interesser i saka». Dette ser vi også av at dokumentet blir frigitt i sin helhet når det legges fram i åpent kommunestyremøte.

Og selv om det skulle stå noe her som kan sladdes, er det vanskelig å tro at hele dokumentet kan unntas fra innsyn etter bestemmelsen i offl. § 12, fordi «dei unnatekne opplysningane utgjer den vesentlegaste delen av dokumentet», eller det som da gjenstår «vil gi eit klart misvisande inntrykk av innhaldet». Det vil i så fall være en ganske sterk karakteristikk av konsulentfirmaets arbeid med saken.

Av samme grunn er også helt klart at det ikke ville være adgang til fastsette utsatt innsyn etter offl. § 5 fram til kommunestyremøtet. Vilkårene for dette er svært strenge; det kan bare gjøres «såframt det er grunn til å tru at dei dokumenta som ligg føre, gir eit direkte misvisande bilete av saka, og ... innsyn derfor kan skade klare samfunnsmessige eller private interesser». Det er ingenting som tyder på at denne konsulentrapporten hadde slike mangler. Det bakenforliggende hensyn for å holde den tilbake var etter alt å dømme et ønske om at administrasjonen skulle ha mulighet for å legge sin egen saksfremstilling og sine egne vurderinger inn i saken før debatten tok til. Men dette er ikke et hensyn som kan brukes til å unndra denne rapporten fra innsyn.

Rapporten skulle vært journalført da kommunen mottok den, se offl. § 10 som viser til «reglane i arkivlova» om dette, det vil i praksis si arkivforskrifta § 9 om plikt til å registrere alle inngående og utgående saksdokumenter. Brudd på journalføringsplikten er straffbart, se arkivlova § 22.