

Styresak

Går til: Styremedlemmer
Føretak: Helse Vest RHF
Dato: 19.09.2007
Sakhandsamar: Ivar Eriksen
Saka gjeld: **Høyring - Utkast til forskrift om rett til innsyn i offentleg verksemd (offentlegforskrifta)**

Arkivsak
2007/549/008
Styresak 083/07 B

Styremøte 03.10. 2007

Bakgrunn:

Ny offentleglov blei vedteke 19. mai 2006, og det er teke sikte på at lova skal ta til å gjelde frå 1. januar 2008. Ny offentleglov vil avløyse offentlegheitslova frå 1970.

I tilknytning til 1970-lova er det i forskrifter gjeve særskilde reglar. Det er lagt opp til at desse forskriftene skal opphevast og erstattast av ei forskrift til den nye lova som Justisdepartementet no har sendt på høyring. Høyringsfristen er sett til 1. november 2007.

Offentleglova vil innebere viktige endringar samanlikna med gjeldande lov, mellom anna når det gjeld reguleringa av verkeområdet, unntaksføresegnene og elektronisk tilgjengeleggjering av journalar og dokument. Dette medfører at det er behov for å regulere ein del spørsmål i forskrift som ikkje er dekte av gjeldande forskrifter. Den nye lova medfører og behov for endringar i andre forskrifter som viser til gjeldande lov, eller som ikkje samsvarar med den nye lova. Ikkje minst er det behov for endringar i arkivforskrifta som følgje av endringar i unntaksføresegnene for organinterne dokument.

For Helse Vest og underliggjande helseføretak er det i første rekke presiseringa om høve til å gjere unntak for organinterne dokument som er av særskilt interesse.

Kommentarar:

Gjeldande offentlegheitslov gir i dag grunnlag for ikkje å gjeve innsyn i organinterne dokument, jf. offentlegheitslova § 5 første ledd. Organinterne dokument vil kunne vere forslag, utkast, utgreingar, notat og andre liknande arbeidsdokument som er utarbeidd av administrasjonen. I tillegg er styresaker og notat mv til styret å rekne som organinterne dokument. Eit vilkår for ikkje å gjeve innsyn er at det ligg føre eit reelt og sakleg behov for å gjere unntak (meioffentlegheitsprinsippet).

Den nye offentleglova vidarefører unntaket for organinterne dokument, men i den nye lova er det og gjeve heimel for å gi forskrift om at unntaket ikkje skal gjelde i bestemte statlege eller statleg tilknytte organ. I forarbeida til ny offentleglov blir det mellom anna uttrykt at det kan vere aktuelt å bruke heimelen på dokument frå administrasjonen til styret i føretak etter helseføretakslova. Heimelen er omtala slik i Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) s. 54:

"Omsyna som grunngir unntakshøvet for organinterne dokument, vil i mange tilfelle ikkje slå til for dokument til den interne saksførebuinga som blir utveksla innanfor store organ.

Etter departementet sitt syn vil denne problemstillinga også vere aktuell i ein del statlege og statleg tilknytte organ. Regelen om meirinnsyn vil i nokon grad kunne sikre at unntakshøvet for organinterne dokument ikkje blir brukt i fullt mon i store organ i tilfelle der omsyna bak unntaket ikkje gjer seg gjeldande. Eit viktig føremål med den nye lova er likevel å utforme reglane slik at dei blir enkle å praktisere, samtidig som unntakshøvet ikkje skal rekke lenger enn dei verkelege unntaksbehova tilseier. Departementet meiner at det derfor ikkje er tilstrekkeleg å falle tilbake på meirinnsynsregelen for å oppnå større openheit i store statlege og statleg tilknytte organ, men det bør i tillegg bli gitt reglar som fastset at bestemte dokument i slike organ ikkje skal vere omfatta av unntakshøvet for interne dokument."

Dette er følgd opp i utkastet til ny forskrift der § 8 har følgjande ordlyd:

"Unntaket i offentleglova § 14 første ledd om organinterne dokument gjeld ikkje for dokument frå administrasjonen til styret i føretak etter helseføretaksloven og frå administrasjonen til kollegial eining ved universitet og høøgskolar."

Føresegna vil for regionale helseføretak og helseføretak ha praktisk innverknad i to relasjonar: For det første inneberer ei slik føresegn at unntaket for organinterne dokument ikkje lengre kan bli brukt på styresaker eller andre dokument som blir lagt fram for styret. I tillegg vil ei slik føresegn føre til at det ikkje lengre vil vere mogleg å lukke styremøte med bakgrunn i denne heimelen.

Dokumentoffentlegheit

Ein gjennomgong av praksis kring praktisering av offentlegheitslova på styresaker og praksis kring lukking av styremøte, viser at både styret i det regionale helseføretaket og styra i helseføretaka i regionen praktiserar ein stor grad av openheit, og det er yttarst sjeldan at styresaker eller andre dokument som går til styret blir unnateke frå offentlegheit.

Ein oversikt som administrasjonen har utarbeidd, viser at styret i Helse Vest RHF i perioden januar 2006 – september 2007 hadde 204 saker til handsaming. Berre eitt saksførelegg er unnateke frå offentlegheit og da er offentlegheitslova § 5 første ledd (organinterne dokument) blitt bruk. I tillegg er det gjort unntak for offentlegheit for seks notat som alle er utsendte og lagt fram under administrerande direktør si orientering. Unntaket for organinterne dokument er ikkje brukt i nokon av desse sakene. Oversikten følgjer vedlagt.

Dei tilbakemeldingane administrasjonen har fått frå helseføretaka i regionen viser det same bilete, og det er berre i nokre få tilfelle at heimelen knytt til organinterne dokument har vore brukt.

Regelendringa vil med andre ord ha liten praktisk eller formell innverknad med omsyn til dei dokument som går frå administrasjonen til styret i RHF/HF. På den anna side viser praksis kring føresegna at ei regelendring ikkje vil føre til større openheit og ved det bidra til det oppgitte føremålet. Det er derfor grunn til å stille spørsmål ved om det er behov for å innføre eit slikt unntak frå hovudregelen i lova, og om ikkje helseføretaka sitt behov for å kunne gjere unntak i dei heilt spesielle tilfelle heller må vege tyngst.

Møteoffentlegheit

Offentlegheitslova gjeld i utgangspunktet berre for dokumentoffentlegheit, og spørsmålet om opne styremøte er ikkje regulert i lov. I styringsdokumentet for 2004 er det likevel slått fast at styremøte i regionale helseføretak og helseføretak skal vere opne. Styringsdokumentet inneheld følgjande formulering:

"Dersom de spørsmål som skal drøftes er av en slik karakter at det foreligger et reelt og saklig behov for å lukke møtet ved behandling av en eller flere saker, kan styrene vurdere å gjøre dette dersom lukkinga er forenlig med prinsippene i offentlighetslovens unntaksbestemmelser."

Etter styringsdokumentet er det derfor ein direkte kopling mellom offentlegheitslova sine reglar om dokumentoffentlegheit i forhold til om det ligg føre eit sakleg grunnlag for å holde heile eller del av eit styremøte lukka. Ei endring av reglene om organinterne dokument vil derfor kunne få innverknad på styret si moglegheit for å kunne behandle og drøfte saker i lukka møtet.

Tilsvarande som for dokumentoffentlegheit er det svært sjeldan at styremøta blir lukka med bakgrunn i føresegna om organinterne dokument. Som det går fram av oversikten over styresaker i Helse Vest RHF har denne moglegheita blitt brukt tre gonger av Helse Vest-styret i den undersøkte perioden. I den første saka var det behov for å gi styret ei førebels munnleg orientering om ei sak som var i prosess, og der internrevisjonen var gjeve eit oppdrag. Det var ingen dokument i saka. Det andre tilfellet gjaldt val av styret i eit underliggjande helseføretak, ei sak der sjølve saksførelegget ikkje var unnateke frå offentlegheit, men der sjølve drøftinga kring personalet fann stad for lukka dører. Det tredje tilfellet gjeld lukking av møte under administrerande direktør si orientering om ei tvistesak som står for behandling for domstolane.

Sjølv om det er sjeldan at styremøta blir lukka med bakgrunn i føresegna om organinterne dokument, viser praksis at det i ein skilde tilfelle vil vere eit sterkt behov for å lukke styremøta av omsyn til ein intern fortroleg diskusjon. Med det ansvar styret har etter helseføretakslova er det i tillegg behov for ein tett og nær dialog med administrerande direktør som i nokre tilfelle inneberer at det er behov for å lukke møtet. Det bør i høyringsuttalen påpeikast at desse behova må bli ivaretekne ved den endelege utforminga av nytt regelverk.

Forslag til vedtak:

1. Styret gir si tilslutning til utkast til forskrift om rett til innsyn i offentleg verksemd, med unnatak for § 8.
2. Styret vil tilrå at adgangen til å unnta organinterne dokument frå offentlegheit samt å kunne lukke styremøte som organinternt, bør oppretthaldast.

Som grunngeving vil styret særleg peike på at praksis kring gjeldande føresegner viser at ei regelendring ikkje vil føre til større openheit og ved det bidra til det oppgitte føremålet. Helseføretaka sitt behov for å kunne gjere unntak i dei heilt spesielle tilfelle der dette er aktuelt bør derfor vege tyngre enn behovet for å innføre ei slik innsnevring av regelen om organinterne dokument som denne regelendringa representerar.

Styret vil og peike på den koplinga som gjeld mellom offentlegheitslova sine reglar om dokumentoffentlegheit, og styret si moglegheit til å behandle og drøfte saker i lukka møte. Sjølv om det er sjeldan at styremøta blir lukka med bakgrunn i føresegna om organinterne dokument, viser praksis at det i ein skilde tilfelle vil vere eit sterkt behov for å lukke styremøta av omsyn til ein intern fortroleg diskusjon. Med det ansvar styret har etter helseføretakslova er det i tillegg behov for ein tett og nær dialog med administrasjonen som i nokre tilfelle inneberer at det er behov for å lukke møtet. Desse behova må bli ivaretekne ved den endelege utforminga av nytt regelverk.

Vedlegg:

- 1 Oversikt over styresaker i Helse Vest RHF – bruk av unntaksheimel
- 2 Høyringsnotat – Utkast til forskrift om rett til innsyn i offentleg verksemd (offentlegforskrifta)