



Klagenemnda for Koronakommisjonen

Klagenemnda er oppnevnt i statsråd 20. november 2020

Deres ref	Vår ref	Dato
	2020/4	30.12.2020

Vedtak i klagesak - innsyn i saksdokument for Koronakommisjonen etter offentleglova

Vi viser til klage av 25.11.2020 og til Koronakommisjonens oversendelse 08.12.2020.

Vedtak

Klagenemnda gir klageren delvis medhold i klagesaken. Det gis innsyn i journalpost 869 samt bilag 1 til journalpostene 794, 842 og 843. For øvrig stadfestes kommisjonens avgjørelse om å avslå innsynskravet.

Bakgrunnen for saken

NRK v/ Peter Svaar ba 12.11.2020 om innsyn i 37 journalposter. Koronakommisjonen gav 17.11.2020 innsyn i 15 av journalpostene. Én journalpost var det allerede gitt innsyn i 23.10.2020. For syv av journalpostene ble NRK bedt om å henvende seg til avsender av dokumentet, jf. mellombels forskrift om handtering av enkelte innsynskrav som blir fremja overfor Koronakommisjonen § 1. Koronakommisjonen gav delvis innsyn i journalpostene 794, 842, 843 og 851, som alle gjelder kontrakter kommisjonen har inngått med eksterne oppdragsgivere (bilag 1 og 2 ble sladdet). For journalpostene 899, 801, 814, 821, 844, 845, 850, 869, 874, og 879 ble innsynskravet avslått. Både avslaget og sladdingen av kontraktene var begrunnet med unntaket i offentleglova § 15.

NRK klaget 25.11.2020 over alle avslagene, med unntak av avslaget på innsyn i journalpost 899, samt sladdingen gjort i kontraktene. Kommisjonen sendte 08.12.2020 klagen over til klagenemnda med en utfyllende redegjørelse.

Kommisjonens tidsbruk i klagesaken er begrunnet i at Klagenemnda for behandling av klager over Koronakommisjonens avgjørelser etter offentleglova først ble etablert av Kongen i statsråd 20.11.2020, mens forskrift om klagenemnda ble kunngjort 25.11.2020. De siste nødvendige praktiske forhold om klagenemnda ble avklart 07.12.2020.

I klagen peker NRK på at § 15 er en svært begrenset unntaksbestemmelse, og at den altoverveiende hovedregelen er at denne type dokumenter ikke kan unntas fra offentlighet. Det pekes videre på at bestemmelsen bare gir hjemmel til å unnta råd og vurderinger. NRK stiller spørsmålstegn ved om det i lys av dette er grunnlag for å unnta de aktuelle dokumentene fra innsyn. NRK stiller også spørsmålstegn ved om vilkåret om at unntak skal være påkrevd av hensyn til en forsvarlig ivaretagelse av det offentliges interesse i saken er oppfylt. NRK viser til at det er tale om en sak som det er knyttet betydelig offentlig interesse til, noe som skal tillegges vekt i vurderingen av om unntak er påkrevd, jf. offentleglova § 11. Det vises også i klagen til § 1 i offentleglova. NRK mener at det følger av denne bestemmelsen og av formålet med offentlighetsprinsippet, at det er viktig med innsyn i utredninger som ligger til grunn for viktige avgjørelser i samfunnet. Det pekes på at dette er nødvendig for å sikre at den enkelte samfunnsborger har en mulighet for å ha en begrunnet oppfatning av om staten forvalter samfunnets verdier på en riktig måte.

Koronakommisjonen har i oversendelsen hit gitt uttrykk for at grunnlaget for å unnta journalpostene 814, 821, 844, 845, 850 og 874 fra offentlighet er offl. § 24 første ledd, og ikke § 15. Kommisjonen mener at en granskingskommisjon er et kontroll- og reguleringsstiltak som omfattes av unntaket i § 24 første ledd. Kommisjonens vurdering er videre at offentlig innsyn i opplysningene i de nevnte journalpostene vil være skadelig og at unntatt innsyn derfor er «påkravd». Det vises til at dokumentene vil kunne gi et misvisende bilde av kommisjonens funn og vurderinger, samt at dokumentene inneholder henvisninger til og beskrivelser av informasjon som framgår av dokumenter som i utgangspunktet er organinterne og omfattet av unntaket fra innsyn etter offl. § 14 eller § 15 hos avsenderorganet. Kommisjonen mener at de må kunne innhente informasjon i fortrolighet og gjøre samlete og vektete vurderinger av denne opp mot øvrige opplysninger i granskingen, før opplysningene eventuelt gjøres offentlige. I ytterste konsekvens kan offentlig innsyn etter kommisjonens syn føre til tilbakeholdenhet med å innhente og gi informasjon, som igjen kan føre til at kommisjonen ikke får alle nødvendige opplysninger. Innsyn vil dermed kunne undergrave kommisjonens mulighet til å gjøre en helhetlig og samlet vurdering, slik mandatet bestemmer at kommisjonen skal.

Kommisjonen mener videre at det er grunn til å unnta alle de nevnte dokumentene i sin helhet fordi delene som kan unntas gjelder den vesentligste delen av dokumentet, jf. § 12 bokstav c. For så vidt gjelder merinnsynsvurderingen viser kommisjonen til at det generelt skal mye til for at det er aktuelt med merinnsyn når unntak er «påkravd» etter offl. § 24 første ledd, og at man mener at hensynet til offentlig innsyn veier tyngre enn behovet for unntak.

Koronakommisjonen har avslått innsyn i journalpostene 869 og 879 og har sladdet bilag 1 og 2 i journalpostene 794, 842, 843 og 851. Journalpostene gjelder eksterne utredninger på

oppdrag for kommisjonen. Avslagene er gitt med henvisning til unntakene i offl. § 15 andre og tredje ledd.

Kommisjonen mener at det ved anvendelsen av disse unntakene må legges til grunn et vidt saksbegrep som blant annet omfatter kommisjonens gransking. Kommisjonen mener videre at når saken gjelder en gransking med et omfattende mandat og ikke en enkeltsak, må det få betydning for hva som anses som råd og vurderinger i bestemmelsens forstand. Råd og vurderinger kan ikke tolkes snevert, men må forstås utvidende i lys av det vide saksbegrepet. Kommisjonen peker videre på at man mener at det vil få uheldige og utilsiktede konsekvenser om reglene tolkes slik at det får avgjørende betydning for offentlighetens innsyn om utredninger og vurderinger som inngår i kommisjonens helhetlige gransking gjøres internt, eller om kommisjonen bruker eksterne til å løse deler av disse oppgavene.

Videre mener kommisjonen at det er avgjørende å kunne innhente utredninger og vurderinger fra eksterne i fortrolighet. Åpen og fortrolig dialog mellom kommisjonen og eksterne utredere om formulering og operasjonalisering av ulike problemstillinger innenfor kommisjonens mandat i forbindelse med innhenting av vurderinger og rapporter, er etter kommisjonens syn nødvendig for å få inn den informasjonen kommisjonen trenger.

Når det gjelder journalpost 801, som inneholder e-postkorrespondanse mellom Koronakommisjonen og Folkehelseinstituttet (FHI), har kommisjonen etter en ny vurdering kommet til at det gis delvis innsyn. E-post av 07.10.2020 fra kommisjonen til FHI, hvor kommisjonen stiller en rekke konkrete spørsmål som skal være tema på et etterfølgende møte med FHI, gis det fortsatt ikke innsyn i. Kommisjonen viser til § 15 annet, jf. tredje ledd som begrunnelse for å ikke gi innsyn. Det vises til at spørsmålene ble stilt på bakgrunn av kommisjonens daværende kunnskap og vurderinger, de skulle diskuteres muntlig i et møte og var av foreløpig karakter. Kommisjonen mener at det kan gi et feilaktig inntrykk av kommisjonens funn og vurderinger om offentligheten på nåværende tidspunkt får innsyn i dokumentet. Kommisjonen har vurdert merinnsyn og er kommet til at behovet for unntak veier tyngre enn hensynet til offentlig innsyn.

Klagenemnda finner saken tilstrekkelig opplyst.

Regelverk

Klagenemnda er klageinstans etter offentleglova for saker som gjelder dokumenter laget av eller for Koronakommisjonen. Forvaltningsloven gjelder for klagenemndas behandling av saken. Klagenemnda kan prøve alle sider av vedtaket som er påklaget, også vurderingene som Koronakommisjonen har gjort etter skjønn, og ta hensyn til nye omstendigheter, jf. fvl. § 34. Etter fvl. § 34 kan klageinstansen selv treffe nytt vedtak i saken eller oppheve underinstansens vedtak og sende saken tilbake for ny eller delvis ny behandling.

Hovedregelen om innsyn følger av offl. § 3:

«Saksdokument, journalar og liknande register for organet er opne for innsyn dersom ikkje anna følgjer av lov eller forskrift med heimel i lov. Alle kan krevje innsyn i saksdokument, journalar og liknande register til organet hos vedkommande organ.»

Etter offl § 4 andre ledd er saksdokumenter for organet «*dokument som er komne inn til eller lagde fram for eit organ, eller som organet sjølv har oppretta, og som gjeld ansvarsområdet eller verksemda til organet.*»

Av § 15 andre ledd går det frem at det på visse vilkår kan gjøres unntak for deler av dokumenter som inneholder råd og vurderinger av hvordan et organ skal stille seg i en sak og som organet har innhentet utenfra for den interne saksforberedelsen. Av bestemmelsens tredje ledd følger at unntaket gjelder tilsvarende for dokumenter om innhenting av slike dokumenter, og innkallinger til og referater fra møter mellom organet og den som gir råd eller vurderinger.

Videre følger det av § 24 første ledd at det kan gjøres unntak fra innsyn «*for opplysningar når det er påkravd fordi innsyn ville motverke offentlege kontroll- eller reguleringstiltak eller andre pålegg eller forbod, eller føre til fare for at dei ikkje kan gjennomførast.*»

Offentleglova § 12 gir vilkår for unntak for resten av dokumentet når det det er hjemmel til å gjøre unntak fra innsyn for deler av et dokument.

Offentleglova § 11 om meirinnsyn sier følgende:

«Når det er høve til å gjere unntak frå innsyn, skal organet likevel vurdere å gi heilt eller delvis innsyn. Organet bør gi innsyn dersom omsynet til offentleg innsyn veg tyngre enn behovet for unntak.»

Klagenemndas vurdering

Journalpostene 814, 821, 844, 845, 850 og 874

Journalpostene er brev og e-poster fra kommisjonen til henholdsvis Helse- og omsorgsdepartementet, Folkehelseinstituttet, Helsedirektoratet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). I brevene/e-postene bes det om oversendelse av dokumenter, samt om redegjørelser/informasjon om forhold som ligger innenfor kommisjonens mandat. E-post korrespondansen mellom kommisjonen og DSB i journalpost 874 inneholder også redegjørelser fra DSB om temaer kommisjonen har tatt opp.

Klagenemnda er enig med kommisjonen i at den er å anse som et kontroll- og reguleringstiltak som omfattes av unntaket i § 24 første ledd. Spørsmålet er om unntak fra innsyn er nødvendig fordi innsyn vil motvirke den kontrollen kommisjonen er satt til å utføre, eller fører til fare for at den ikke kan gjennomføres. Det er ikke tilstrekkelig at innsyn vil virke forstyrrende, vil skape praktiske vanskeligheter for gjennomføringen av kontrollen eller vil svekke tilliten til kontrollinstansen, se Ot. prp. nr. 102 (2004-2005) side 146. Det er på den annen side heller ikke krav om at innsyn vil føre til at kontrolltiltaket ikke er mulig å gjennomføre – det er tilstrekkelig at det blir mindre effektivt enn det ellers ville ha vært, se Brandt m.fl. «Offentleglova. Lovkommentar» punkt 2.4.2 under § 24.

Klagenemnda er enig med kommisjonen i at unntak fra innsyn er nødvendig. Innholdet i dokumentene gjenspeiler foreløpige vurderinger og vil derfor vil kunne gi et misvisende bilde av kommisjonens funn og vurderinger. Dokumentene inneholder videre henvisninger til og

beskrivelser av informasjon som fremgår av dokumenter som i utgangspunktet er organinterne og omfattet av unntaket fra innsyn etter offl. § 14 eller § 15 hos avsenderorganet. Klagenemnda er enig med kommisjonen i at innsyn kan føre til tilbakeholdenhet med å gi informasjon, som igjen kan føre til at kommisjonen ikke får alle nødvendige opplysninger. Dersom de aktuelle opplysningene hadde vært innhentet gjennom intervjuer ville dessuten referatene fra intervjuene, og dermed de aktuelle opplysningene, kunne vært unntatt etter § 14.

Klagenemnda er videre enig med kommisjonen i at det er grunn til å unnta alle de nevnte dokumentene i sin helhet fordi delene som kan unntas gjelder den vesentligste delen av dokumentet, jf. § 12 bokstav c. Klagenemnda er også enig i kommisjonens merinnsynsvurdering. Det vises til vurderingen ovenfor av hvorvidt unntak fra innsyn er nødvendig.

Journalpost 801

Journalposten inneholder en e-post av 07.10.2020 fra kommisjonen til FHI, hvor kommisjonen stiller en rekke konkrete spørsmål som skal være tema på et etterfølgende møte med FHI. Klagenemnda er enig med kommisjonen i at dokumentet skal unntas fra offentlighet, men mener at riktig hjemmel er § 24 første ledd, og ikke § 15 annet, jf. tredje ledd. Det vises til begrunnelsen ovenfor som gjør seg gjeldende på samme måte for dette dokumentet. Dokumentet unntas i sin helhet fordi de delene som kan unntas utgjør den vesentligste delen av dokumentet, jf. § 12 bokstav c, og det gis ikke merinnsyn. Det vises til vurderingen ovenfor av hvorvidt unntak fra innsyn er nødvendig.

Journalpostene 869, 879, 794, 842, 843 og 851

Journalpost 869 er et brev fra Koronakommisjonen til NORCE med invitasjon til å inngi tilbud på en utredning som kartlegger nærmere forholdene rundt kommunenes praktisering av besøksrestriksjoner i boliger for eldre og funksjonshemmete. Journalpost 879 er en e-post fra Koronakommisjonen til Helse Sør-Øst. I e-posten gjelder utredning av temaet beredskapslagre av medisiner, smittevernutstyr og medisinskteknisk utstyr. Journalpostene 794, 842, 843 og 851 er avtaler om eksterne utredninger inngått mellom kommisjonen og ulike forskere/forskningsmiljøer. Bilag 1 og 2 til kontraktene inneholder henholdsvis kommisjonens oppdragsbeskrivelse/invitasjon til å gi tilbud, hvor det gis en redegjørelse for hvilke spørsmål kommisjonen ønsker å få belyst, og kontraktmotpartens spesifisering av oppdraget.

Klagenemnda er enig med kommisjonen i at disse dokumentene gjelder innhenting av råd og vurderinger fra eksterne til bruk i intern saksforberedelse, jf. § 15 andre og tredje ledd. Spørsmålet er om unntak fra innsyn er nødvendig for en forsvarlig ivaretagelse av det offentlige interesser. Det er først og fremst den offentlige interessen i å kunne skjerme interne prosesser som vil kunne begrunne unntak. Vilkåret innebærer at det må være en noenlunde reell fare for at innsyn vil føre til skade av visst omfang.

Når det gjelder journalpost 869 mener klagenemnda at det ikke er nødvendig å unnta dette dokumentet fra innsyn. Dokumentet er en invitasjon til å inngi tilbud på en utredning som

kartlegger nærmere forholdene rundt kommunenes praktisering av besøksrestriksjoner i boliger for eldre og funksjonshemmete. Dette er et tema som har vært under bred allmenn debatt under koronapandemien. Nemnda kan vanskelig se at det vil medføre noen skade at det blir kjent at disse spørsmålene ønskes utredet og noe nærmere om hva utredningen skal se på. Klagenemnda har ut fra dette kommet at det må gis innsyn i denne journalposten.

Journalpost 879 er en e-post fra Koronakommisjonen til Helse Sør-Øst vedrørende utredning av temaet beredskapslagre av medisiner, smittevernutstyr og medisinskteknisk utstyr. Klagenemnda enig med kommisjonen i at unntak fra innsyn er nødvendig. Kommisjonen har behov for å kunne ha en åpen og fri dialog med de som skal gi bidrag til kommisjonens vurdering, slik at de spørsmål kommisjonen skal ta stilling til blir belyst på en bred og best mulig måte. Innsyn vil kunne medføre at det oppstår (uberettigede) forventninger om resultatet av kommisjonens arbeid, noe som i verste fall vil kunne påvirke de endelige standpunktene kommisjonen skal ta. Klagenemnda er også enig i kommisjonens merinnsynsvurdering.

Klagenemnda legger til grunn at hver enkelt av kontraktene i journalpostene 794, 842, 843 og 851 er å anse som ett dokument og således skal vurderes samlet i relasjon til vilkåret om nødvendighet. I utgangspunktet er klagenemnda enig med kommisjonen i at unntak fra innsyn er nødvendig. Kommisjonen har behov for å kunne ha en åpen og fri dialog med de eksterne utrederne de har knyttet til seg for å sikre at de spørsmål kommisjonen skal ta stilling til blir belyst på en bred og best mulig måte. Innsyn vil kunne medføre at det oppstår (uberettigede) forventninger om resultatet av kommisjonens arbeid, noe som i verste fall vil kunne påvirke de endelige standpunktene kommisjonen skal ta.

Disse hensynene gjør seg imidlertid i liten grad gjeldende for bilag 1 til kontraktene i journalpostene 794, 842 og 843. (Journalpost 851 inneholder ikke noe bilag 1.) Bilag 1 inneholder kommisjonens invitasjon til å inngi tilbud om utredninger om kommunenes praktisering og anvendelse av smittevernloven under pandemien, sykehjemmenes håndtering av pandemien og beredskapslager. Alle er temaer som har vært under bred allmenn debatt under koronapandemien. Nemnda kan vanskelig se at det vil medføre noen skade at det blir kjent at disse spørsmålene ønskes utredet og noe nærmere om hva utredningen skal se på. For denne delen av kontraktene mener klagenemnda at hensynet til offentlig innsyn veier tyngre enn behovet for unntak, og det gis derfor innsyn i disse delene av kontraktene, jf. § 11. Det gis ikke rett til merinnsyn i bilag 2 til kontraktene. Det vises for disse delene av kontraktene til nødvendighetsvurderingen ovenfor.

Oppsummering

Klagen har delvis ført frem. Det gis innsyn i journalpost 869 samt bilag 1 til journalpostene 794, 842 og 843. For øvrig stadfestes kommisjonens avgjørelse om å avslå innsynskravet.

Klagenemnda ber Koronakommisjonen om å gi klageren innsyn i tråd med denne avgjørelsen.

Avgjørelsen er fattet av en samlet nemnd på grunnlag av sirkulert utkast og diskusjon i digitalt møte. De andre medlemmene av nemnda er Gunnar O. Hæreid og Lars-Marius Heggberget.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'A.C. Selman', with a long, horizontal flourish extending to the right.

Anna Camilla Selman
leder