



Klagenemnda for Koronakommisjonen

Klagenemnda er oppnevnt i statsråd 20. november 2020

Deres ref

Vår ref

Dato

2021/4

31.03.2021

Vedtak i klagesak - innsyn i saksdokument for Koronakommisjonen etter offentliggjøring

Vi viser til klage 15.03.2021 fra NRK og til Koronakommisjonens oversendelse 24.03.2021.

Vedtak

Klagenemnda gir delvis medhold i klagesaken og gir innsyn

- **Utredning fra Odd Jarl Borch: Hva kjennetegner gode beredskapssystemer? (hele)**
- **Utredning fra Arne Melchior, NUPI: Global handel og medisinsk beredskap i lys av Covid-19 (hele)**
- **Utredning fra Senter for barnevernforskning ved NTNU: Konsekvenser av covid-19 for tjenestetilbudet blant sårbare barn og unge (hele)**
- **Safetec: Utredning for beredskapslagring av smittevernutstyr, medisinsk-teknisk utstyr og legemidler kapittel 1 og 2**
- **Senter for omsorgsforskning: Erfaringer med covid-19 i norske sykehjem kapittel 1 til og med 5**

For øvrig stadfester klagenemnda Koronakommisjonens avgjørelse om avslag.

Bakgrunnen for saken

NRK ved Peter Svaar bad 08.03.2021 om innsyn i en del dokumenter fra Koronakommisjonen. Kommisjonen gav innsyn i noen av dokumentene, men av slo 12.03.2021 innsyn i de eksterne utredningene fra Odd Jarl Borch, Arne Melchior, Senter for barnevernforskning ved NTNU, Safetec og Senter for omsorgsforskning.

NRK klaget 15.03.2021. Kommisjonen sendte 24.03.2021 klagen over til klagenemnda med en utfyllende redegjørelse.

I klagen fra NRK framholdes at offentleglova § 15 andre ledd bare gir rett til å unnta de deler av et dokument som inneholder råd og vurdering av hvordan et organ skal stille seg i en sak, og at det er et krav at unntak skal være påkrevd av hensyn til en forsvarlig ivaretagelse av det offentlige sine interesser i saken. Bestemmelsen i § 15 er en snever unntaksregel. Generelle premisser og faktiske redegjørelser kan ikke unntas. NRK stiller spørsmål ved hvilken reell fare som foreligger for det offentliges interesser i denne saken.

Koronakommisjonen har vist til at offentleglova § 15 andre ledd gir hjemmel for å unnta eksterne utredninger som kommisjonen har innhentet, slik som lagt i grunn av klagenemnda i to tidligere saker. Kommisjonen legger til grunn at utredningene er innhentet utenfra for den interne saksforberedelsen. Utredningene inneholder råd og vurderinger som kommisjonen trenger for å svare ut ulike deler av mandatet. Videre skriver kommisjonen at det ikke er mulig å skille ut generelle beskrivelser fra vurderinger i noen av dokumentene, og at hele dokumentet derfor omfattes av unntaket. Kommisjonen mener utredningene vil kunne gi et misvisende bilde av kommisjonens funn og vurderinger dersom de blir kjent for offentligheten nå, og at det derfor er påkrevd å unnta dem av hensyn til forsvarlig ivaretagelse av offentlige interesser. Kommisjonen har også vurdert merinnsyn, men kommet til at behovet for unntak veier tyngre enn hensynet til offentlig innsyn, fordi det vil gi et misvisende bilde av kommisjonens funn og vurderinger å gi innsyn nå. Endelig viser kommisjonen til at alle utredningene vil bli offentliggjort når kommisjonen legger fram sin endelige rapport 14.04.2021.

Vi 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 går fram 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 offentleglova § 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.»

Offentleglova § 15 andre ledd sier vidare at det på visse vilkår kan gjøres unntak for deler av dokumenter som organet har innhentet utenfra for den interne saksforberedelsen.

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

Innledning

Klagenemnda legger til grunn at offentleglova § 15 andre ledd gir hjemmel til å unnta deler av dokumenter som inneholder råd og vurderinger i utredninger kommisjonen har innhentet utenfra når det er «*påkravd av omsyn til ei forsvarleg ivaretaking av det offentlege sine interesser i saka*». Etter bestemmelsen er det ikke noe vilkår at forvaltningsorganet skal treffe et vedtak i en bestemt sak, se Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) kapittel 16, merknadene til § 15. Kommisjonens mandat om å granske myndighetenes håndtering av pandemien er en «*sak*» i § 15 andre ledds forstand.

Videre er klagenemnda enig med kommisjonen i at det kan anses «*påkravd*» av hensyn til det offentliges interesser at kommisjonen kan innhente utredninger fra ulikt hold, som danner grunnlag for kommisjonens undersøkelser, uten at allmennheten får innsyn før kommisjonen selv kommer med sine konklusjoner. Kommisjonen må gjennom interne prosesser kunne gjøre sine selvstendige og vektede vurderinger av aktuelle spørsmål. Likevel vil det siste argumentet ha mindre vekt nå når det nærmer seg at kommisjonen skal offentliggjøre sin rapport. Kommisjonen har i en annen sak opplyst at den vil legge fram endelig rapport 14.04.2021 og at den endelige versjonen går i trykken 06.04.2021. Ut fra dette legger klagenemnda til grunn at de fleste av kommisjonens konklusjoner på sentrale og velkjente problemstillinger nå er vektet og avgjort, selv om de ennå ikke er offentliggjort. På den annen side kan det antas at andre punkter er under diskusjon helt fram til rapporten går i trykken.

Dernest hjemler bestemmelsen bare at «*råd og vurderingar av korleis eit organ bør stille seg i ei sak*» kan unntas fra innsyn. Rene faktabeskrivelser faller utenfor. På den annen side kan det tenkes at det i utredningene er flytende grenser mellom hva som er faktabeskrivelser og hva som er råd og vurderinger.

Utredning fra Odd Jarl Borch: Hva kjennetegner gode beredskapssystemer? (udatert)

Utredningen går gjennom en rekke ulike aspekter av hva som utgjør gode beredskapssystemer, med de siste års store beredskapshendelser som bakteppe, i første rekke 22. juli, Viking Sky og masseinnvandringen over Storskog, koplet sammen med koronapandemien. Utredningen er bygd opp med beskrivelser av prinsipper, systemer og erfaringer, fulgt opp av forfatterens forslag og refleksjoner.

Klagenemnda legger til grunn at beskrivelsene av prinsipper, systemer og erfaringer i hovedsak må regnes som faktabeskrivelser av kjente momenter som ikke faller inn under

begrepet «råd og vurderinger». Forfatterens forslag og refleksjoner vil derimot regnes som råd og vurderinger som kan tenkes unntatt fra innsyn. Klagenemnda legger imidlertid til grunn at de rådene og vurderingen som kommer fram av utredningen, er av allmenn beredskapsfaglig art. Videre er det kort tid til kommisjonens rapport skal offentliggjøres. Unntak fra innsyn kan derfor vanskelig ansees som «påkravd» for «ei forsvarleg ivaretaking» av Koronakommisjonens interesser i å kunne gjøre sine selvstendige og vektete vurderinger.

Klagenemnda er innforstått med at offentlig innsyn i eksterne råd til kommisjonen forut for kommisjonens framleggelse av sin endelige rapport, kan oppleves forstyrrende på presentasjonen av kommisjonens anbefalinger. Klagenemnda anser imidlertid at dette ikke gjør unntak fra innsyn «påkravd» i offentleglova §15 andre ledd sin forstand.

Klagenemnda har derfor kommet til at det må gis innsyn i hele utredningen.

Utredning fra Arne Melchior, NUPI: Global handel og medisinsk beredskap i lys av Covid-19 02.02.2021

Utredningen analyserer verdenshandelen og verdikjedene for medisinske varer før og under Covid-19, og diskuterer på grunnlag av dette lærdommer for medisinsk beredskap i Norge. Klagenemnda legger til grunn at utredningen i de innledende kapitlene i hovedsak er en gjennomgang av faktiske opplysninger, som ikke kan unntas fra innsyn etter offentleglova § 15. Selv om det i noen grad er vevd inn vurderinger, er ikke disse noe hovedelement. Vurderingene synes å gjelde sentrale og velkjente problemstillinger som har vært gjenstand for offentlig debatt. Videre er det kort tid til kommisjonens rapport skal offentliggjøres. Unntak fra innsyn kan derfor vanskelig ansees som «påkravd» for «ei forsvarleg ivaretaking» av Koronakommisjonens interesser i å kunne gjøre sine selvstendige og vektete vurderinger.

Etter hvert byr utredningen på noe mer vurderinger, særlig fra side 34 «Implikasjoner for beredskap» og utover. Likevel er faktagjengivelsene også framtrepende. Etter klagenemndas syn dreier vurderingene som går fram av utredningen seg om sentrale og velkjente problemstillinger som har vært gjenstand for offentlig debatt. Klagenemnda legger til grunn at vilkåret om at det skal være «påkravd av omsyn til ei forsvarleg ivaretaking» av Koronakommisjonens interesser i å kunne gjøre sine selvstendige og vektete vurderinger, ikke er oppfylt.

Klagenemnda er innforstått med at offentlig innsyn i eksterne råd til kommisjonen forut for kommisjonens framleggelse av sin endelige rapport, kan oppleves forstyrrende på presentasjonen av kommisjonens anbefalinger. Klagenemnda anser imidlertid at dette ikke gjør unntak fra innsyn «påkravd» i offentleglova §15 andre ledd sin forstand.

Klagenemnda har derfor kommet til at det må gis innsyn i hele utredningen

Utredning fra Senter for barnevernforskning ved NTNU: Konsekvenser av covid-19 for tjenestetilbudet blant sårbare barn og unge 15.01.2021

Utredningen går gjennom resultatet fra spørreundersøkelser med landets barneverntjenester, i tillegg til en litteraturstudie. Utredningen har en struktur med forord, sammendrag, innledning, metode, spørreundersøkelser med barneverntjenesten, litteraturgjennomgang og et avsluttende kapittel om pandemiens konsekvenser og utfordringer for tjenestetilbudet rettet mot sårbare barn og familier. Klagenemnda kan vanskelig se at det foreligger nevneverdig med råd og vurderinger i de fleste av disse kapitlene. Verken innledning, metode eller kapitlene med funn, kan som utgangspunkt anses som råd og vurderinger. Rett nok kan det sies å finnes elementer av vurderinger også i disse kapitlene, men i begrenset grad. Bare det avsluttende kapitlet og sammendraget har i større grad vurderinger og råd. Etter klagenemndas syn dreier vurderingene som går fram av utredningen seg om sentrale og velkjente problemstillinger som i stor grad har vært gjenstand for offentlig debatt. Rapportens bidrag er først og fremst å belegge vurderingene på en grundigere måte enn det som er gjort i den offentlige debatten. Klagenemnda legger til grunn at vilkåret om at det skal være «*påkravd av omsyn til ei forsvarleg ivaretaking*» av Koronakommisjonens interesser i å kunne gjøre sine selvstendige og vektete vurderinger, ikke er oppfylt for rådene og vurderingene i rapporten.

Klagenemnda er innforstått med at offentlig innsyn i eksterne råd til kommisjonen forut for kommisjonens framleggelse av sin endelige rapport, kan oppleves forstyrrende på presentasjonen av kommisjonens anbefalinger. Klagenemnda anser imidlertid at dette ikke gjør unntak fra innsyn «*påkravd*» i offentliglova §15 andre ledd sin forstand.

Klagenemnda har derfor kommet til at det må gis innsyn i hele utredningen.

Safetec: Utredning for beredskapslagring av smittevernutstyr, medisinsk-teknisk utstyr og legemidler 14.01.2021

Utredningen går gjennom og kommer med en rekke tilrådinger om beredskapslagring av smittevernutstyr, medisinsk-teknisk utstyr og legemidler. Utredningen har en innledende del med introduksjon og metode i kapittel 1 og 2, der klagenemnda ikke kan se at det finnes vurderinger i særlig grad. Her må det derfor gis innsyn. De neste kapitlene inneholder vurderinger og tilrådinger, vevd sammen med bakgrunnsbeskrivelser av faktisk art.

Klagenemnda legger til grunn at kapitlene 3, 4, 5, 6 og 7 og dessuten vedleggene, i hovedsak er råd og vurderinger som kan unntas etter offentliglova § 15 andre ledd. De faktabeskrivelsene som inngår, er vevd sammen med vurderingene. Videre legger klagenemnda til grunn at det er «*påkravd av omsyn til ei forsvarleg ivaretaking*» av Koronakommisjonens interesser i å kunne gjøre sine selvstendige og vektete vurderinger» at rådene og vurderingen unntas fra innsyn. Klagenemnda har konkludert slik til tross for at det er kort tid til kommisjonens rapport går i trykken og skal offentliggjøres. Klagenemnda bygger dette på at beredskapslagring av smittevernutstyr og liknende er et eget punkt i mandatet for kommisjonen og derfor et viktig punkt i kommisjonens rapport, og at det også er reist kritikk i offentligheten mot de sentrale myndighetenes forberedelser på dette punktet.

Klagenemnda er enig med kommisjonen i at det ikke bør utøves meroffentlighet for de delene av utredningen som kan unntas, jf. offentliglova § 11. Klagenemnda legger til grunn

at kommisjonen gjennom interne prosesser må kunne utføre sine undersøkelser og viser for øvrig til at kommisjonen har gitt til kjenne at utredningen vil offentliggjøres når granskningen er fullført.

Klagenemnda har altså kommet til at det må gis innsyn i kapittel 1 og 2, mens det gjøres unntak fra innsyn i resten av kapitlene i utredningen.

Senter for omsorgsforskning: Erfaringer med covid-19 i norske sykehjem, 15.01.2021

Utredningen går gjennom i hvilken grad sykehjemmene var forberedt på en pandemi, hvilke konkrete tiltak som ble satt inn for å hindre smittespredning, i hvilken grad personalet klarte å tilpasse tjenesten til beboernes behov og hvilke erfaringer de pårørende gjorde seg. Utredningen bygger på kvalitative eksempelstudier ved fem sykehjem i fem ulike kommuner. Den munner ut en del konklusjoner og tilrådinger.

Utredningens kapittel 1 er en ren innledning, mens kapittel 2 og 3 skildrer sykehjemssektoren, hvor hardt sykehjemmene ble rammet og hvilke nasjonale råd som gjaldt. Disse delene er faktabaserte, og klagenemnda kan ikke se at det i særlig grad finnes råd eller vurderinger i disse kapitlene. Her må det derfor gis innsyn. Det samme gjelder kapittel 4 Metode, materiale og gjennomføring.

I kapittel 5 gjengis de fem eksempelstudiene i stor detalj. Klagenemnda oppfatter gjengivelsene som rent å referere de opplysningene som kommer fram av kildene. Klagenemnda kan ikke se at det i nevneverdig grad kommer fram råd og vurderinger. Det må derfor gis innsyn i dette kapittelet.

Kapittel 6 er en oppsummering og drøfting av funnene, i tillegg til anbefalinger. Her er det utpregede vurderinger og råd som kan unntas fra innsyn etter offentleglova § 15 andre ledd. De faktabeskrivelsene som også går fram av kapittel 6, bygger på funnene i kapittel 5, men er vevd inn i vurderingene, og må derfor regnes som del av vurderingene. Videre legger klagenemnda til grunn at unntak fra innsyn er «*påkravd av omsyn til ei forsvarleg ivaretaking*» av Koronakommisjonens interesser i å kunne gjøre sine selvstendige og vektede vurderinger» av rådene og vurderingene. Klagenemnda har konkludert slik til tross for at det er kort tid til kommisjonens rapport går i trykken og skal offentliggjøres. Klagenemnda bygger dette på at håndteringen av covid-19 i sykehjemmene er et viktig punkt i kommisjonens rapport, der det er reist kritikk i offentligheten mot sentrale og lokale myndigheters håndtering.

Klagenemnda er enig med kommisjonen i at det ikke bør utøves meroffentlighet for de delene av utredningen som kan unntas, jf. offentleglova § 11. Klagenemnda legger til grunn at kommisjonen gjennom interne prosesser må kunne utføre undersøkelsene sine, og viser for øvrig til at kommisjonen har gitt til kjenne at utredningen vil offentliggjøres når granskningen er fullført.

Klagenemnda har derfor kommet til at det må gis innsyn i kapittel 1 til og med 5, mens det gjøres unntak fra innsyn for kapittel 6.

Oppsummering

Klagen har delvis ført fram. Klagenemnda gir innsyn i:

- Utredning fra Odd Jarl Borch: Hva kjennetegner gode beredskapssystemer? (hele)
- Utredning fra Arne Melchior, NUPI: Global handel og medisinsk beredskap i lys av Covid-19 (hele)
- Utredning fra Senter for barnevernforskning ved NTNU: Konsekvenser av covid-19 for tjenestetilbudet blant sårbare barn og unge (hele)
- Safetec: Utredning for beredskapslagring av smittevernutstyr, medisinsk-teknisk utstyr og legemidler kapittel 1 og 2
- Senter for omsorgsforskning: Erfaringer med covid-19 i norske sykehjem kapittel 1 til og med 5

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 på e-post. De andre medlemmene av nemnda er Gunnar O. Hæreid og Lars-Marius Heggberget.



Anna Camilla Selman
leder