



## Klagenemnda for Koronakommisjonen

Klagenemnda er oppnevnt i statsråd 20. november 2020

Deres ref	Vår ref	Dato
	2020/1	30.12.2020

### **Vedtak i klagesak - innsyn i saksdokument for Koronakommisjonen etter offentleglova**

Vi viser til NRKs klage ved Peter Svaar 27.10.2020 og til Koronakommisjonens oversendelse 08.12.2020.

#### **Vedtak**

**Klagen har delvis ført fram. Klagenemnda gir innsyn i journalpostene 734, 738, 739, 740, 741, 742, 743 og 744. Nemnda stadfester kommisjonens avgjørelse om å avslå innsynskravet for journalpostene 787 og 788.**

#### **Bakgrunnen for saken**

NRK ba den 20.10.2020 om innsyn i følgende journalposter hos Koronakommisjonen, med kommisjonens dokumentnummer:

- 734 Invitasjon til Nordlandsforskning
- 738 Invitasjon til Forsvarets forskningsinstitutt
- 739 Invitasjon til SINTEF Helse
- 740 Invitasjon til Institutt for samfunnsforskning
- 741 Invitasjon til SINTEF digital
- 742 Invitasjon til NTNU Helsetjenesteforskning
- 743 Invitasjon til NORCE
- 744 Invitasjon til Proba Samfunnsanalyse
- 787 Henvendelse til helsedirektøren

Kommisjonen avslø kravet 23.10.2020. NRK klaget 27.10.2020. 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 går det fram at NRK mener at unntaksbestemmelsen kommisjonen har vist til, gjelder dokument innhentet utenfra til bruk for organet interne saksbehandling. Samtlige dokumenter det er krevd innsyn i, er utgående brev fra kommisjonen. Videre gir offentleglova § 15 andre ledd bare rett til å unnta de deler av et dokument som inneholder råd og vurdering om hvordan et organ skal stille seg i en sak. Dessuten må unntak være påkrevd av hensyn til en forsvarlig ivaretagelse av det offentliges interesse i saken. Bestemmelsen er en snever unntaksregel.

Koronakommisjonen har vist til at journalpostene 734, 738, 739, 740, 741, 742, 743 og 744 gjelder en rekke konkrete spørsmål kommisjonen stiller til mulige eksterne utredere med ønske om å få belyst og vurdert disse for å svare ut mandatet. Vurderingene skal brukes i kommisjonens interne saksforberedelse. Brevene gjelder innhenting av dokumenter som nevnt i offentleglova § 15 andre ledd og kan unntas etter tredje ledd i paragrafen. Unntak er påkrevd fordi det er avgjørende å innhente utredninger og vurderinger fra eksterne i fortrolighet. Merinnsyn etter § 11 er vurdert.

Videre har kommisjonen vist til at riktig hjemmel for å unnta journalpost 787 og 788 er offentleglova § 24 første ledd. Journalpost 787 gjelder brev til Helsedirektoratet ved helsedirektøren 13. oktober 2020. Journalpost 788 gjelder brev til Helse- og omsorgsdepartementet ved departementsråd Bjørn-Inge Larsen. I begge brevene ber kommisjonen om detaljert informasjon om prosessen fram mot tiltakene som ble innført 12. mars 2020. Kommisjonen mener at offentlig innsyn i disse opplysningene vil være skadelig og at unntatt innsyn derfor er «påkravd». Kommisjonen skriver at den er avhengig av å innhente all den informasjonen som er nødvendig for å klarlegge hendelsesforløp og for bekrefte og avkrefte foreløpige hypoteser. Innsyn i opplysningene i brevene vil potensielt kunne gi et misvisende bilde av saken.

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 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

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. Dette gjelder etter bestemmelsen tredje ledd også for dokument om innhenting av vurderinger fra utenforstående.

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.»*

Offentleglova § 24 første ledd gir hjemmel til å gjøre unntak fra innsyn når det er påkrevd fordi innsyn vil motvirke offentlige kontroll- eller reguleringsiltak eller andre pålegg eller forbud, eller føre til fare for at de ikke kan gjennomføres.

### **Klagenemndas vurdering**

*Journalpostene 734, 738, 739, 740, 741, 742, 743 og 744*

Klagenemnda legger til grunn at offentleglova § 15 andre gir hjemmel til å unnta utredninger innhentet utenfra for kommisjonen 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 en avgjørelse i bestemt sak. Kommisjonens mandat om å granske myndighetenes håndtering av pandemien er en «sak» i § 15 andre ledds forstand.

Vidare er klagenemnda enig med kommisjonen i at det som utgangspunkt anses «påkravd» av hensyn til det offentliges interesse at kommisjonen kan innhente utredninger fra ulikt hold, som danner grunnlag for kommisjonens granskning, uten at allmennheten får innsyn før kommisjonen selv kommer med sine konklusjoner. Kommisjonen har behov for interne prosesser for å kunne gjøre sine selvstendige og vektete vurderinger av aktuelle spørsmål. Etter bestemmelsen tredje ledd gjelder det samme også for dokumenter som organet selv utarbeider til bruk for noen som gir utredninger.

Likevel vil bestemmelsen bare hjemle at «råd og vurderingar av korleis eit organ bør stille seg i ei sak» kan unntas fra innsyn. Rene faktabeskrivelser faller utenfor. Dessuten vil vilkåret «påkravd» danne en grense for hva som kan unntas.

Klagenemnda har gått gjennom de aktuelle journalpostene 734, 738, 739, 740, 741, 742, 743 og 744. Nemnda legger til grunn at journalpostene er oppfordringer om å komme med tilbud

om utredninger om spesifikke spørsmål. Klagenemnda kan ikke se at de aktuelle spørsmålene er «påkravd» å unntas fra innsyn for Kommisjonens interne arbeidsprosesser slik at det kan gjøres samlede og vektete konklusjoner. Spørsmålene gjelder personellressurser, beredskapslager og beredskapshåndteringen i helse- og omsorgssektoren. Alle er temaer som har vært under bred allmenn debatt under koronapandemien. Nemnda kan vanskelig se at det vil medføre noen ulemper for kommisjonen at det blir kjent at disse spørsmålene ønskes utredet. Videre er spørsmålene sendt flere forskningsinstitusjoner uten at brevene er merket som unntatt fra innsyn eller lignende. Klagenemnda har ut fra dette kommet at det må gis innsyn i disse journalpostene.

#### *Journalpostene 787 og 788*

Journalpostene 787 og 788 skiller seg fra de andre journalpostene innsynskravet gjelder, ved at de er sendt og er direkte adressert til sentrale aktører og deres håndtering av koronapandemien.

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 i kommisjonens syn om at det er «påkravd» å gjøre unntak fra innsyn i disse for å motvirke offentlige reguleringstiltak. Spørsmålene er detaljerte og går på kjernepunkter i aktørenes håndtering. Klagenemnda mener innsyn nå kan føre til tilbakeholdenhet med å gi informasjon, som igjen kan føre til at kommisjonen ikke får alle nødvendige opplysninger.

Ut fra dette er klagenemnda enig med kommisjonen i at vilkårene for å unnta dokumentene fra innsyn etter offentliglova § 24 første ledd er oppfylt. Vi må legge til at spørsmålene er det vesentlige delen av dokumentene og at det derfor er hjemmel for å unnta hele dokumentene, jf. offentliglova § 12 bokstav c.

#### **Oppsummering**

Klagen har delvis ført fram. Klagenemnda gir innsyn i journalpostene 734, 738, 739, 740, 741, 742, 743 og 744. Nemnda stadfester kommisjonens avgjørelse om å avslå innsynskravet for journalpostene 787 og 788.

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.



Anna Camilla Selman  
leder