



Klagenemnda for Koronakommisjonen

Klagenemnda er oppnevnt i statsråd 20. november 2020

Deres ref	Vår ref	Dato
	2020/2	30.12.2020

Vedtak i klagesak - innsyn i saksdokument for Koronakommisjonen etter offentleglova

Vi viser til klage 27.10.2020 og til Koronakommisjonens oversendelse 08.12.2020.

Vedtak

Klagenemnda gir delvis medhold i klagesaken og gir innsyn i generelle beskrivelser i utredning 18.09.2020 fra professor Eirik Holmøyvik, nærmere bestemt i kapittel 1 og 3, men ikke siste avsnitt i kapittel 3.1.3 og siste avsnitt i 3.1.4. For øvrig stadfester klagenemnda Koronakommisjonens vedtak om avslag.

Bakgrunnen for saken

Jarle Pahr bad den 14.10.2020 om innsyn i en betenking fra professor Eirik Holmøyvik gjort på oppdrag fra Koronakommisjonen, til bruk for kommisjonens oppdrag med å granske myndighetenes håndtering av pandemien. Koronakommisjonen avsto kravet samme dag, og Pahr bad om nærmere begrunnelse, som kommisjonen gav 16.10.2020. Pahr 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 Pahr mener det er lite trolig at Holmøyviks rapport i hovedsak består av råd og vurderinger om hvordan kommisjonen bør stille seg, i motsetning til generelle utredninger av rettsspørsmål eller av faktiske forhold. Pahr viser til at kommisjonen ikke har noen avgjørelser å treffe, og at dersom utredningen er utformet slik at det er likegyldig hvem som er mottaker, bør allmennheten få innsyn. Utredningens tema har betydelig offentlig interesse, og du reiser spørsmål ved hvilken reell fare for som foreligger for det offentlige interesser ved at innsyn gis. Pahr minner om at unntaksområdet for § 15 i offentleglova er snevert.

Koronakommisjonen har vist til at avslaget er begrunnet i offentleglova § 15 andre ledd, jf. tredje ledd. Utredningen er innhentet av kommisjonen til bruk i den interne saksforberedelse. Utredningen inneholder vurderinger kommisjonen trenger for å kunne svare ut deler av mandatet om å granske myndighetenes håndtering av pandemien. Hele dokumentet inneholder råd og vurderinger og da er det anledning til å unnta hele dokumentet. Generelle beskrivelser er sammenvevd med råd og vurderinger. Kommisjonen har behov for å samle alle råd og vurderinger og gjøre en helhetlig gjennomgang og vektet vurderinger av alle kommisjonens funn. Utredningen til Holmøyvik vil bli offentliggjort samtidig med kommisjonens rapport. Kommisjonen mener å ha vurdert merinnsyn etter offl. § 11 og kommet til at behovet for unntak veier tyngre enn hensynet til offentlig innsyn jf. annet punktum.

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 eller verksemda til organet.»*

Offentleglova § 15 andre ledd sier vidare at det på visse vilkår kan gjeres 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

Klagenemnda legger til grunn at offentleglova § 15 andre ledd 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, 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 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 må gjennom interne prosesser kunne gjøre sine selvstendige og vektete vurderinger av aktuelle spørsmål.

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. På andre siden vil det i en juridisk utredning være en flytende grense mellom hva som er faktabeskrivelser og hva som er råd og vurderinger. Juss er ingen eksakt vitenskap, og det som for noen jurister kan være ment som en faktabeskrivelse, kan for andre være resonnementer som reiser tvil. Klagenemnda har gått gjennom Holmøyviks utredning. Vi anser at kapittel 1 i hovedsak er en oversikt over utredningen som i seg selv ikke inneholder råd og vurderinger, og som det derfor må gis innsyn i. Vi anser videre at hoveddelen av kapittel 3 er nøytrale beskrivelser av rettslige utgangspunkter, som det også må gis innsyn i. Derimot inneholder siste avsnitt i kapittel 3.1.3 og siste avsnitt i kapittel 3.1.4 vurderinger, som kan unntas fra innsyn. Det samme gjelder de øvrige kapitlene i utredningen, der klagenemnda legger til grunn at vurderinger og faktabeskrivelser er så sammenvevde at de kan unntas fra innsyn så lenge kommisjonens konklusjoner ikke foreligger.

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 granskningen sin og viser for øvrig til at kommisjonen har gitt til kjenne at utredningen vil offentliggjøres når granskningen er fullført.

Oppsummering

Klagen har delvis ført fram. Klagenemnda gir innsyn i utredningen fra professor Holmøyvik kapittel 1 og 3, med unntak av siste avsnitt i kapittel 3.1.3. og siste avsnitt i kapittel 3.1.4. 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