



## Klagenemnda for Koronakommisjonen

Klagenemnda er oppnevnt i statsråd 20. november 2020

Deres ref	Vår ref	Dato
	2020/3	30.12.2020

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

Vi viser til klage fra NRK v/Peter Svaar 06.10.2020 og til Koronakommisjonens oversendelse 08.12.2020.

#### **Vedtak**

**Klagenemnda gir delvis medhold i klagesaken og gir innsyn i journalpost 705, kommisjonens invitasjon til Sigrid Stokstad, samt 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**

NRK ba den 25.09.2020 om innsyn i saksdokumenter fra koronakommisjonens møte 12. august 2020. Ved e-post 28. september 2020 ba NRK om ytterligere innsyn og om utvidet begrunnelse for sladding av notat nr. 20. Koronakommisjonen besvarte disse henvendelsene samlet 01.10.2020. NRK klaget over avslag på innsynskravene 06.10.2020. 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.

Klagen gjelder:

- Sladding av internt notat nr. 20
- Avslag om merinnsyn i interne notat nr. 11, 12, 13, 14, 15, 17, 18
- Avslag på innsyn i journalpost 674, 705 og 724

I klagen over sladding av notat nr. 20, punkt 4 og 6 og over avslag på innsyn i de øvrige interne notatene fra Koronakommisjonen, fremhever NRK plikten til å utøve meroffentlighet etter offl. §11 i interne dokumenter som kan unntas offentlighet etter offl. §14. NRK mener at offl. § 1 tilsier at hensynet til uavhengig kontroll og innsikt gjennom innsyn, skal tillegges stor vekt.

NRK viser videre til at de sladdede opplysningene i notat nr. 20 blant annet gjelder hvordan en offentlig oppnevnt kommisjon skal forstå sitt eget mandat. Hensynet til offentlighet veier i slike tilfeller tyngre enn hensynet til forvaltningens interne saksforberedelse. For de øvrige interne notatene som kommisjonen har unntatt fra offentlighet etter offl. §14, viser NRK til at opplysningene blant annet gjelder retningslinjer for gjennomføring av kommisjonens intervjuer. Temaet har ifølge NRK stor offentlig interesse, senest på tidspunktet for klagen skal flere sentrale politikere ha ytret seg om rammene for disse intervjuene. Også flere av de øvrige notatene utgjør ifølge NRK så vesentlige premisser for kommisjonens videre arbeid, at hensynet til offentlighet veier tyngst.

Koronakommisjonen har vist til at notat nr. 11-15, 17, 18 og 20 er utarbeidet for Koronakommisjonens egen saksforberedelse og kan unntas fra offentlighet etter offl. §14. Klagen gjelder Koronakommisjonens vurdering av meroffentlighet etter offl. §11. I oversendelsen til klagenemnda har Koronakommisjonen generelt vist til at terskelen for å utøve merinnsyn i kommisjonens interne notater ligger svært høyt. Koronakommisjonen har generelt fremhevet behovet for å utarbeide underlagsnotater som kan diskuteres i fortrolighet, uten innsyn fra offentligheten. Ifølge kommisjonen er notatene i sin karakter foreløpige, og i stadig utvikling ettersom utredningsarbeidet skrider frem og ytterligere dokumenter og andre kilder kartlegges og analyseres. Koronakommisjonen mener at innsyn i slike interne notater vil kunne hemme diskusjonen og arbeidet i kommisjonen og være egnet til å påvirke en hensiktsmessig og strukturert arbeidsform.

NRK har begrunnet klagen over avslag på innsyn i journalpostene 674, 705 og 724 med at offl. §15, andre og tredje ledd ikke gir grunnlag for unntak for de tre aktuelle dokumentene. NRK viser til at det er tale om et dokument sendt fra Koronakommisjonen til Helse- og omsorgsdepartementet med tittel «Forespørsel fra Koronakommisjonen om ytterligere informasjon», et brev fra kommisjonen til Sigrid Stokstad med tittel «Invitasjon fra Koronakommisjonen» og brev fra professor Eirik Holmøyvik til kommisjonen med tittel «Utgreiing». NRK fremhever i klagen at § 15 andre ledd under enhver omstendighet kun gir rett til å unnta *de deler* av et dokument som inneholder råd og vurdering om hvordan et organ skal stille seg i en sak.

Koronakommisjonen har i oversendelsen til klagenemnda endret grunnlag for avslag på innsyn i Journalpost 674, kommisjonens henvendelse til Helse- og omsorgsdepartementet, fra offl. § 15 tredje ledd. Til offl. § 24 første Ledd. Kommisjonen viser til at en granskingskommisjon utvilsomt er kontroll- og reguleringstiltak som omfattes av unntaksbestemmelsen. Etter kommisjonens oppfatning er det påkrevet å unnta vesentlige deler av brevet fra offentlighet av hensyn til kommisjonens ivaretagelse av sitt granskingsoppdrag, og det er ikke grunnlag for meroffentlighet.

Koronakommisjonen har opprettholdt sitt avslag på innsyn i journalpost 705, kommisjonens invitasjon til Sigrid Stokstad, og 724, brev fra professor Eirik Homøyvik, under henvisning til offl. §15 andre og tredje ledd. Kommisjonen har generelt vist til at saksbegrepet i offl. §15 andre ledd omfatter kommisjonens granskingsarbeid, og at kommisjonens omfattende mandat tilsier en vid fortolkning av hva som skal anses for råd og vurderinger.

Koronakommisjonen har særlig fremhevet at kommisjonen er forutsatt å benytte ekstern ekspertise i sitt arbeid og at det vil kunne bero på tilfeldigheter om kommisjonens egen saksforberedelser foretas med interne eller eksterne ressurser. Utredninger kommisjonen innhenter fra eksterne er forutsatt å være saksunderlag, som kommisjonen på selvstendig grunnlag vil vurdere og vekte mot annen informasjon, før endelige funn, vurderinger og anbefalinger samles i kommisjonens rapport. Kommisjonen opplyser at eksterne utredninger vil bli publisert sammen med Koronakommisjonens endelige rapport.

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 frem 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 § 14 første ledd går det frem at et organ kan gjøre unntak fra innsyn for dokument utarbeidet for sin egen interne saksforberedelse. Offentleglova § 15 andre ledd sier videre at det på visse vilkår kan gjøres unntak for deler av dokumenter som organet har innhentet utenfra for den interne saksforberedelsen.

Videre følger det av § 24 første ledd at det kan gjøres unntak fra innsyn «for opplysninger når det er påkravd fordi innsyn ville motverke offentlige kontroll- eller regulerings tiltak 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 er hjemmel til å gjøre unntak fra innsyn for deler av et dokument.

Offentleglova § 11 om merinnsyn 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**

*Kommisjonens notater 11-15, 17, 18 og 20*

Klagenemnda konstaterer innledningsvis at det er enighet mellom NRK og Koronakommisjonen om at kommisjonens notat 11-15, 17, 18 og 20 er notater utarbeidet for kommisjonens egen saksforberedelse, og at disse organinterne notatene kan unntas offentlighet etter offl. §14. Klagenemnda slutter seg til dette.

Spørsmålet for klagenemnda er om det bør utøves meroffentlighet etter offl. §11 i de organinterne notatene. Om meroffentlighetsvurderingen etter §11 for organinterne dokumenter, uttales følgende utgangspunkt i Rettleiar til offentleglova kap. 7.5:

*Offentleglova byggjer på ein føresetnad om at unntakshøvet for organinterne dokument i offentleglova § 14 fyrste ledd er gjennomgåande godt grunnlagt.*

*For kjernen av dokument som er omfatta av dette unntaket, det vil mellom anna seie råd og vurderingar, i vid tyding, av kva avgjerd organet bør treffe eller kva handlemåte mv. det bør velje i ei sak, vil det dermed nokså gjennomgåande gjelde at det ikkje bør utøvast meirinnsyn, korkje heilt eller delvis.*

Notat nummer 11 dreier seg om Nordisk samarbeid og internasjonale sammenlikninger. Notatet har foreløpige oppsummeringer, vurderinger og planer for hvordan kommisjonen skal svare ut deler av kommisjonens mandat. Det er ikke endelig rapporttekst eller fullstendige vurderinger. Planene og vurderingene kan endre seg underveis i granskingen. Koronakommisjonen mener at det vil være skadelig å gi innsyn i slike foreløpige arbeidsdokumenter, som kan gi et feilaktig bilde av kommisjonens arbeid. Klagenemnda er enig i dette, og mener at det ikke bør gis merinnsyn.

Notat nummer 12 skisserer noen hovedprinsipper for kommisjonens gjennomføring av intervjuer. NRK har i klagen pekt på at kommisjonens intervjuer og rammene for disse er av stor offentlig interesse, og at dette tilsier meroffentlighet. Koronakommisjonen har påpekt at notatet er et arbeidsdokument og grunnlag for interne diskusjoner i kommisjonen. Notatet beskriver ingen endelig og godkjent plan for intervjuer. Klagenemnda slutter seg til kommisjonens vurderinger og mener at det ikke er grunnlag for meroffentlighet, da merinnsyn vil kunne være egnet til å gi et feilaktig og ufullstendig inntrykk av kommisjonens arbeid.

Notat nummer 13 beskriver hvilken arbeidsform kommisjonen ser for seg for å løse mandatet. Notatet beskriver ansvar, rollefordeling, frister og arbeidsfordeling mellom kommisjonens interne arbeidsgrupper. Det er et arbeidsnotat som ifølge kommisjonen blant annet kan gi et feilaktig og ufullstendig bilde av hvordan mandatet tolkes og forstås. Notatet har foreløpige vurderinger som endrer seg underveis i arbeidet, som det vil være skadelig å gi innsyn i. Klagenemnda mener at behovet for unntak derfor veier tyngre enn hensynet til offentlig innsyn.

Notat nummer 14 er et oppsummeringsnotat fra en av arbeidsgruppene. Klagenemnda mener i likhet med Koronakommisjonen at behovet for unntak veier tyngre enn hensynet til offentlig innsyn. Det er tale om et arbeidsnotat som er ment å gi kommisjonen innblikk i deler av sakskomplekset granskingen dreier seg om. I notatet er det foreløpige og ufullstendige vurderinger, oppsummeringer og diskusjonspunkter. Det vil kunne være skadelig å gi merinnsyn i et slikt arbeidsdokument.

Notat nummer 15 er en overordnet fremdriftsplan for Koronakommisjonen. Klagenemnda mener i likhet med Koronakommisjonen at behovet for unntak veier tyngre enn hensynet til offentlig innsyn. Kommisjonens fremdriftsplaner er dynamiske og ikke egnet for merinnsyn. Det er viktig at kommisjonen kan legge planer, gjøre løpende prioriteringer og ev. også fravike foreløpige planer basert på interne forhold og vurderinger.

Notat nummer 17 dreier seg om kommisjonens foreløpige vurderinger om «Sluttstrek» for evalueringen». Klagenemnda mener i likhet med kommisjonen at behovet for unntak veier tyngre enn hensynet til offentlig innsyn. Notatet inneholder foreløpige vurderinger og drøftelser. Kommisjonen har et omfattende mandat og har behov for å drøfte internt i fortrolighet hvordan mandatet skal besvares og avgrenses.

Notat nummer 18 beskriver ulike hensyn kommisjonen bør vektlegge i en vurdering av om det skal settes ut eksterne oppdrag. Klagenemnda mener i likhet med kommisjonen at behovet for unntak veier tyngre enn hensynet til offentlig innsyn. Notatet gir en fremstilling av foreløpige og interne vurderinger. Notatet fremstår som et underlag for intern drøfting i kommisjonen og gir ingen helhetlig eller ferdigstilt plan over eksterne oppdrag.

Notat nr. 20 er referat fra kommisjonens møte 12.08.2020. Koronakommisjonen har gitt innsyn i referatet, med unntak av referatets pkt. 4 og 6. Koronakommisjonens begrunnelse for avslaget på meroffentlighet i pkt. 4 er at opplysningene viser til foreløpige vurderinger og planer for videre nordisk samarbeid. De sladdede opplysningene i referatets pkt. 6. gjelder kommisjonens foreløpige diskusjoner om forståelsen av mandatet. Det vil ifølge kommisjonen være skadelig om de sladdede opplysningene blir kjent offentlig på nåværende tidspunkt, ettersom disse foreløpige vurderingene kan komme til å endre seg underveis i granskingen. Klagenemnda er enig i dette og viser til at innsyn vil kunne gi et misvisende bilde. Klagenemnda vurderer at behovet for unntak veier tyngre enn hensynet til offentlig innsyn, jf. offl. § 11 annet punktum.

### *Journalpost 674*

Journalposten er en henvendelse til Helse- og omsorgsdepartementet 09.09.2020 fra Koronakommisjonen. Klagenemnda er enig i at kommisjonens granskningsmandat er et offentlig kontroll- og reguleringstiltak, slik at henvendelsen etter sin art kan unntas offentlighet etter offl. §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 dokumentet gjenspeiler foreløpige vurderinger og vil derfor kunne gi et misvisende bilde av kommisjonens funn og vurderinger. Dokumentet 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 dokumentet 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.

### *Journalpost 705 og 724*

Klagenemnda mener at offentliglova § 15 andre jf. tredje 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. 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 vektede 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 utredning være en flytende grense mellom hva som er faktabeskrivelser og hva som er råd og vurderinger.

Journalpost 705 gjelder brev 16.09.2020 fra Koronakommisjonen til forsker Sigrud Stokstad ved NIBR/OsloMet. I brevet stiller kommisjonen en rekke spørsmål som kommisjonen har behov for å få råd og veiledning om for å kunne ta stilling til mandatet. Brevet gjelder innhenting av opplysninger som er nevnt i offl. § 15 annet ledd og kan etter sin art unntas etter bestemmelsens tredje ledd. Klagenemnda er imidlertid uenig med kommisjonen i at unntak er «påkravd» av hensyn til forsvarlig ivaretagelse av offentlige interesser. Spørsmålene i brevet er av overordnet karakter og gir i liten eller ingen grad uttrykk for kommisjonens foreløpige vurderinger av de tema kommisjonen søker råd og veiledning om. Hensynet til fortrolig og fri meningsutveksling med eksterne rådgivere gjør seg etter klagenemndas oppfatning ikke gjeldende i dette tilfellet, da problemstillingene i invitasjonen i det alt vesentlige allerede må antas offentlig kjent. Klagenemnda anser at offl. §15, tredje ledd ikke gir grunnlag for å unnta dokumentet fra offentlighet.

Journalpost 724 gjelder rapport fra professor Eirik Holmøyvik 21. september 2020 som er gjort på oppdrag av Koronakommisjonen. Klagenemnda har i sak 2002-2 tatt stilling til en annen klage over avslag på innsyn i denne rapporten. Klagenemnda kom i den saken til at det bør gis innsyn i rapportens pkt. 1 og deler av pkt. 3. Klagenemnda viser til følgende uttalelse i klagenemndas vedtak i sak 2002-2:

*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 må gjennom interne prosesser 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 frem. Klagenemnda gir innsyn i journalpost 705 Invitasjon 16.09.2020 til forsker Sigrud Stokstad. Klagenemnda gir videre 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