

Innsyn i rapporter om konsekvenser av regjeringens covid-19-tiltak

13.11.2020 (2020/2672)

Saken gjelder innsyn hos Justis- og beredskapsdepartementet i rapporter om konsekvenser av regjeringens covid-19-tiltak. Departementet foretok en generell vurdering av samtlige rapporter som er innhentet fra de øvrige departementene, og kom til at det er nødvendig å unnta disse av hensyn til den spesielle samarbeidssituasjonen som forelå, jf. offentleglova § 15 første ledd.

Ombudsmannen har ikke innvendinger mot departementets konklusjon om at det i utgangspunktet er adgang til å unnta mange av rapportene. Selv om den spesielle samarbeidssituasjonen gjør seg gjeldende for alle rapportene, er ombudsmannen i tvil om alle rapportene kan unntas med den begrunnelsen departementet har gitt. Ombudsmannen ber Justis- og beredskapsdepartementet om å foreta en ny vurdering der nødvendighetsvilkåret knyttes opp mot hver enkelt rapport.

Sakens bakgrunn

Justis- og beredskapsdepartementet ba fredag 20. mars 2020 de øvrige departementene og egne underliggende etater om å rapportere om konsekvensene av regjeringens covid-19-tiltak, og mulige konsekvenser dersom tiltakene ble videreført i 14 dager. Innholdet i rapportene fra departementene baserer seg dels på innspill fra departementene selv og dels på innspill fra underliggende etater til de respektive departementene. Svarfristen var lørdag 21. mars 2020. Justis- og beredskapsdepartementet samlet alle de innsendte rapportene til en samlerapport. Torsdag 26.

mars 2020 ba Justis- og beredskapsdepartementet de øvrige departementene og egne underliggende etater om oppdaterte innspill med svarfrist søndag 29. mars 2020.

Journalist A i NRK ba 25. mars og 1. april 2020 om innsyn i rapportene. Justis- og beredskapsdepartementet avslo innsynskravet 27. april 2020 med hjemmel i offentleglova § 15 første ledd første og andre setning. Departementet la blant annet til grunn at innsyn ville kunne få skadelige virkninger på fremtidige beslutningsprosesser ved at beslutningsgrunnlaget kunne bli dårligere fordi underordnede virksomheter og departementene ble mer tilbakeholdne med å gi vurderinger.

Journalisten klaget departementets avslag inn for ombudsmannen.

Våre undersøkelser

Etter å ha innhentet Justis- og beredskapsdepartementets saksdokumenter i innsynssaken og de dokumentene det var bedt om innsyn i, fant vi grunn til å be departementet om å redegjøre for enkelte sider av saken.

Vi ba departementet redegjøre for om det var foretatt en konkret vurdering av om nødvendighetsvilkåret i offentleglova § 15 første ledd er oppfylt for hver rapport, og ba departementet begrunne nærmere hvorfor nødvendighetsvilkåret er oppfylt for rapportene. Vi stilte også spørsmål om behovet for unntak er det samme for de ulike rapportene, og ba departementet om å knytte nødvendighetsvurderingen opp mot innholdet i rapportene, herunder klargjøre om innholdet kan anses å være råd og vurderinger eller generelle premisser/redegjørelse for faktiske forhold. Vi ba også departementet om å redegjøre nærmere for merinnsynsvurderingene knyttet til rapportene.

Justis- og beredskapsdepartementet viste til vurderingen som fremgår av et internt notat 7. april 2020 der departementet først gjorde en konkret vurdering av om nødvendighetsvilkåret etter offentleglova § 15 første ledd var oppfylt for hver enkelt rapport med rapporteringsfrist 21. mars 2020. Ifølge departementet innebar denne vurderingen å knytte nødvendighetsvurderingen opp mot innholdet i rapportene, henholdsvis opp mot de respektive redegjørelsene for faktiske forhold og vurderinger av videre konsekvenser. Videre skrev departementet:

«I den videre saksbehandlingen ble det imidlertid klart for departementet at det avgjørende grunnlaget for vurderingen av nødvendighetsvilkåret var rapportenes karakter kombinert med den konkrete samarbeidssituasjonen.»

Departementet viste til den spesielle samarbeidssituasjonen som oppstod under den sentrale krisehåndteringen av covid-19-pandemien, og skrev:

«Dersom dialogen skulle være effektiv og lede fram til best mulige beslutninger, ikke minst i regjeringen, var det behov for å gi organene tilstrekkelig rom og trygghet for deling av

informasjon og vurderinger, også fremover i denne prosessen, som kunne påventes å bli langvarig.»

Departementet mente at innsyn i rapportene ville kunne medføre fare for at fremtidige rapporter ble mindre dekkende eller at de kunne inneholde mindre grundige vurderinger, og at dette generelle hensynet nødvendiggjorde unntak. Ifølge departementet ble det derfor ikke avgjørende å vurdere innholdet i den enkelte rapporten. Departementet viste i den sammenheng til Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) side 133–135. Departementet viste også til at det etter offentleglova § 15 første ledd er adgang til å unnta hele dokumentet selv om ikke nødvendighetsvilkåret er oppfylt for alt innholdet i dokumentet.

Om merinnsynsvurderingen skrev departementet at det også for denne vurderingen var «relevant å vurdere dette primært på grunnlag av rapportenes karakter og den konkrete samarbeidssituasjonen». Videre skrev departementet:

«Til tross for medias åpenbare interesse i å få innsyn i de konkrete rapportene, var departementets vurdering at hensynet til å legge til rette for fremtidige beslutningsprosesser for sentral kriseledelse, alt i alt veide tyngst. Helt eller delvis merinnsyn i disse rapportene ville kunne undergravet fremtidige beslutningsprosesser om covid-19-tiltak.»

Journalisten hadde ingen merknader til departementets redegjørelse.

Ombudsmannens syn på saken

1. Unntak for interne dokumenter innhentet utenfra

Hovedregelen etter offentleglova § 3 er at forvaltningens saksdokumenter er offentlige. Unntak fra innsynsretten krever hjemmel i lov eller forskrift gitt med hjemmel i lov. Om det foreligger hjemmel for unntak må i utgangspunktet vurderes for hvert enkelt dokument. Dette gjelder også i tilfeller der samme hensyn gjør seg gjeldende for flere dokumenter. Det følger av offentleglova § 29 første ledd at et innsynskrav skal vurderes «konkret». I forarbeidene er dette presisert som at vurderingen må gjøres konkret for det aktuelle dokumentet på tidspunktet for avgjørelsen av innsynskravet, se Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) side 151.

Hjemmel for unntak finnes blant annet i offentleglova § 15. Etter § 15 første ledd første setning kan det gjøres unntak for «dokument som organet har innhenta frå eit underordna organ til bruk i den interne saksførebuinga si», når det er «nødvendig for å sikre forsvarlege interne avgjerdsprosessar». Etter andre setning gjelder det samme for dokumenter som et departement har innhentet fra et annet departement.

Det sentrale spørsmålet i denne saken er om det såkalte nødvendighetsvilkåret er oppfylt. Nødvendighetsvilkåret innebærer at det bare vil kunne gjøres unntak dersom det er fare for at innsyn vil skade den interne avgjørelsesprosessen hos mottakeren, jf. Ot.prp. nr. 102 (2004–2005)

side 134 og 135. Unntaket skal ikke bare verne om hensynet til å sikre forsvarlige avgjørelsesprosesser i den enkelte saken, men også på lengre sikt. Det vil derfor være relevant å ta hensyn til om innsyn kan skade framtidige interne avgjørelsesprosesser ved at et organ det samarbeides tett med kan bli «meir tilbakeholdne med å komme med frimodige råd og vurderingar». Det følger av dette at det også kan være anledning til å gjøre unntak etter at saken det aktuelle dokumentet er en del av er avsluttet. I Justis- og beredskapsdepartementets Rettleiar til offentleglova, G-2009-419 punkt 7.3.2.7 heter det følgende om dette:

«Det sentrale ved vurderinga av om det er naudsynt med unntak vil ofte vere om dokumentet har eit slikt innhald eller er av en slik karakter at slike meir langsiktige skadeverknader kan oppstå dersom slike dokument gjennomgåande eller nokså ofte blir gjorde offentlege.

Det avgjerande for vurderinga av om det er naudsynt med unntak vil dermed ofte vere om dokumentet har eit innhald eller ein karakter av ein bestemt type eller er oversendt i ein bestemt type samarbeidssituasjon.»

Dersom dokumentet bare inneholder generelle premisser, for eksempel generelle utredninger av faktiske forhold eller rettslige spørsmål, vil det som hovedregel ikke være grunnlag for unntak etter denne bestemmelsen, se forarbeidene samme sted, der det heter:

«Dersom dokumentet berre inneheld generelle premissar som skal inngå i avgjerdsgrunnlaget til mottakaren, f.eks. generelle utgreiingar av faktiske tilhøve eller av gjeldande rettstilstand, vil det derimot som hovudregel ikkje vere høve til å unnata det. Dette gjeld jamvel om dokumentet skal brukast i saksførebuinga i saker der det er eit tett samarbeid mellom organa, og der eit underordna organ deltek i saksførebuinga til departement i politiske saker mv. I særlege tilfelle kan det likevel vere høve til å gjere unntak også for slike dokument, f.eks. dersom det går fram av samanhengen at dokumentet skal brukast i arbeidet med å utforme eit svar til Stortinget eller ein tale.»

I Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) side 135 heter det følgende om vurderingene knyttet til dokumenter et departement innhenter fra et annet departement:

«Vilkåret om at unntak må vere nødvendig for å sikre forsvarlege avgjerdsprosessar, skal òg i prinsippet tolkast på same måte som etter første punktum. På grunn av at det er eit svært tett samarbeid mellom departementa i mange saker, og at departementa i stor grad handterer saker som inngår i politiske prosessar, vil likevel dette vilkåret i praksis oftare vere oppfylt for korrespondanse mellom departement enn for korrespondanse mellom overordna og underordna organ»

Ombudsmannen legger til grunn at det i forbindelse med de aktuelle rapporteringene var et tett samarbeid mellom Justis- og beredskapsdepartementet og de øvrige departementene og underliggende etater. Justis- og beredskapsdepartementet var også avhengig av at disse forvaltningsorganene ga raske og frimodige tilbakemeldinger, særlig knyttet til hvilke konsekvenser man vurderte at en videreføring av igangsatte tiltak ville kunne få. En del av rapporteringen var

imidlertid hvilke konsekvenser tiltakene hadde hatt frem til rapporteringstidspunktet. Dette synes i større grad å være redegjørelser for faktiske forhold, og bærer i liten grad preg av å være frimodige råd eller vurderinger. Som departementet har påpekt er det imidlertid tilstrekkelig at nødvendighetsvilkåret er oppfylt for deler av dokumentet. I så fall kan hele dokumentet unntas, ikke bare opplysningene som det vil være skadelig å gi innsyn i.

Ombudsmannen har ikke innvendinger mot departementets konklusjon om at det i utgangspunktet er adgang til å unnta rapportene fra andre rapporteringsrunde fra innsyn etter offentleglova § 15 første ledd. Ombudsmannen har også merket seg at flere av de innsendte rapportene fra første rapporteringsrunde inneholder vurderinger som det kan være nødvendig å unnta fra innsyn for å sikre interne avgjørelsesprosesser.

De forskjellige rapportene fra første rapporteringsrunde er imidlertid ganske forskjellige, både i omfang og innhold. Om rapportene i det hele tatt inneholder råd og/eller vurderinger, varierer. For eksempel er det usikkert om rapportene fra Klima- og miljødepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet kan sies å inneholde annet enn en faktisk redegjørelse. Selv om den spesielle samarbeidssituasjonen gjør seg gjeldende for alle rapportene, er det neppe slik at hensynene bak unntaksbestemmelsen gjør seg gjeldende for alle rapportene.

Departementet har foretatt en generell vurdering av samtlige rapporter og kommet til at det er nødvendig å unnta disse av hensyn til den spesielle samarbeidssituasjonen som forelå. Ombudsmannen er i tvil om alle rapportene kan unntas med den begrunnelsen departementet har gitt, og ber departementet om å foreta en ny vurdering der nødvendighetsvilkåret knyttes opp mot hver enkelt rapport.

2. Merinnsyn

Hvis vilkårene i offentleglova § 15 første ledd er oppfylt, er det adgang til å unnta hele dokumentet, og ikke bare de delene det er nødvendig å unnta for å sikre forsvarlige interne avgjørelsesprosesser. Det vil imidlertid ofte kunne være aktuelt å utøve merinnsyn i de øvrige delene av dokumentet, jf. offentleglova § 11. Dette gjelder særlig dersom de delene av dokumentet det er nødvendig å unnta, er klart avgrenset fra resten av dokumentet, jf. Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) side 135.

Det avgjørende for vurderingen er om «omsynet til offentlig innsyn veg tyngre enn behovet for unntak». Det må vurderes «om dei omsyna som ligg til grunn for unntaksføresegna gjer seg gjeldande i det aktuelle tilfellet», se Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) side 129. Merinnsynsvurderingen skal i utgangspunktet foretas konkret for det aktuelle dokumentet, se Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) side 151. Ombudsmannen har flere ganger lagt til grunn at merinnsynsvurderingen som hovedregel må knytte seg til det enkelte dokumentet, se blant annet uttalelser 26. august 2020 (SOM-2020-1403) og 8. desember 2019 (SOM-2019-3621).

Ombudsmannen er enig med departementet i at «hensynet til å legge til rette for fremtidige beslutningsprosesser for sentral kriseledelse» gjør seg gjeldende for rapportene. Det samme

gjelder «medias åpenbare interesse i å få innsyn i de konkrete rapportene». Merinnsynsvurderingen er en skjønnsmessig vurdering som ombudsmannen har begrenset mulighet til å overprøve, jf. sivilombudsmannsloven § 10 andre ledd. Ombudsmannen kan kun kritisere slike skjønnsmessige avgjørelser dersom forvaltningen har lagt vekt på utenforliggende eller usaklige hensyn eller avgjørelsen fremstår som klart urimelig. Ombudsmannen kan ikke se at det er tilfellet her.

Konklusjon

Departementet har foretatt en generell vurdering av samtlige rapporter og kommet til at det er nødvendig å unnta disse av hensyn til den spesielle samarbeidssituasjonen som forelå, jf. offentleglova § 15 første ledd. Ombudsmannen har ikke innvendinger mot departementets konklusjon om at det i utgangspunktet er adgang til å unnta mange av rapportene. Selv om den spesielle samarbeidssituasjonen gjør seg gjeldende for alle rapportene, er ombudsmannen i tvil om alle rapportene kan unntas med den begrunnelsen departementet har gitt. Ombudsmannen ber Justis- og beredskapsdepartementet om å foreta en ny vurdering der nødvendighetsvilkåret knyttes opp mot hver enkelt rapport.

Departementet bes om å holde ombudsmannen orientert om den fornyede vurderingen innen **4. desember 2020**.

13.11.2020 (2020/2672)