

Kunnskapsdepartementet  
Postboks 8119 Dep  
0032 Oslo

Vår saksbehandler/tlf.

Kristin Andersen  
905 81 647

Vår ref.

21/1554  
Deres ref.

Oslo,

04.04.2022

## Oversendelse av klage på delvis avslag på innsynsbegjæring

Det vises til e-post av 25.02.2022 der Walter Keim klager på Forskningsrådets avslag på innsynsbegjæring i dokumenter som er vurderinger gjort av enkelteksperter som forberedelse til panelmøte. (Vedlegg 1) Innsynskravet gjelder prosjektet "Controversies in Psychiatry: Coercive measures and medication".

### 1. Oversikt over saksgangen

Kronologisk oversikt over kommunikasjon i saken så langt, og hva det har blitt gitt innsyn i.

- 17.01.2022 Krav om innsyn i sak 21/1554 alle dokumenter (1-21) mottatt. (Vedlegg 2)
- 19.01.2022 Foreløpig svar på innsynskrav sendt. (Vedlegg 3)
- 25.01.2022 Svar på innsynskrav sendt. (Vedlegg 4)

Kravet fikk delvis avslag, etter vurdering av merinnsyn og i samråd med prosjektleder.

Innsyn ble gitt i: vedlegg til dokument 1, (CV'er for prosjektleder og sentrale prosjektdeltagere), og i dokument 11, 12, 13, 14, 16, 18, 20 med to vedlegg og dokument 21.

Unntatt fra innsyn: dokument 2-10 (enkeltekspertvurderinger), samt dokument 1 (forslag til fageksperter, prosjektbeskrivelse, søknadsskjema, relevansvedlegg) og dokument 15, 17, 19 (alle tre er også søknadsskjemaet), og vedlegg til dokument 20 (prosjektbeskrivelsen). Disse ble unntatt i medhold av offl. § 13 jf. fvl. § 13, og/eller opplysninger som kan unntas fra innsynsretten i medhold av offl. § 26 fjerde ledd. Dokument 1-10, 15, 17, 19 og vedlegg til dok 20. For opplysningene som er unntatt i henhold til § 26 fjerde ledd er også merinnsyn vurdert, jf. offl. § 11.

- 11.02.2022 Klage på delvis avslag på innsynskrav mottatt. (Vedlegg 5)
- 18.02.22 Svar på klage på delvis avslag på innsynskrav sendt. (Vedlegg 6)

Klager får delvis medhold etter at merinnsyn er vurdert, og i samråd med prosjektleder. Innsyn gitt i dokument 1 (søknad med søknadsdokumenter; forslag til fagekspert, prosjektbeskrivelse, søknadsskjema, relevansvedlegg) og dokument 15, 17, 19 (alle tre er søknadsskjemaet). Kravet om innsyn i ekspertvurderingene fra enkelt eksperter (Dok 2-10) avslått med hjemmel i offl. § 15 andre ledd jf. § 12 c). Merinnsyn er vurdert, jf. offl. § 11, men ikke gitt. Ved en feil ble offl. § 15 andre ledd jf. § 12 c) ikke tatt med som hjemmel i det første avslaget (vedlegg 3), men ble først lagt inn i svaret på klagen.

- 25.02.2022 Ny klage på delvis avslag på innsynskrav mottatt. (Vedlegg 1)
- 28.03.2022 Purring på behandling av klage mottatt. (Vedlegg 7)
- 29.03.22 Svar på purring sendt. (Vedlegg 8)

Det ble gitt innsyn i Dokument 10. Det ble oppdaget at dokumentet er panelvurderingen med feil karaktersetting, og er samme dokument som Dokument 11, hvor feilen er rettet. Det ble gitt innsyn i Dokument 11 den 25.01.2022. Ved inkurie ble ikke dette fanget opp tidligere i saksgangen.

Det er altså gitt innsyn i alle dokumenter i saken, bortsett fra dokument 2-9 som er vurderinger den enkelte ekspert har gjort før panelmøtet (vedlegg 9).

## 2. Klagers anførsler

Klager viser til at offl. § 15 annet ledd er en svært begrenset unntaksbestemmelse, og at hovedregelen er at denne typen dokumenter ikke kan unntas fra innsyn. Det vises til hvordan bestemmelsen er omtalt i Justisdepartementets *Rettleiar til offentleglova*, og det fremheves at det kun er vurderinger og råd som kan unntas, ikke generelle premisser og faktiske redegjørelser. Det stilles videre spørsmål ved om skadekravet er oppfylt, dvs. at unntak er påkrevd av hensyn til en forsvarlig ivaretagelse av det offentliges interesse i saken, og hvilken reell fare for det offentliges interesser som foreligger i saken.

Det henvises videre til offl. § 11 og § 1, og påpekes at dette er en sak det er knyttet betydelig offentlige interesse rundt, samt at det er viktig med innsyn i utredninger som ligger til grunn for viktige avgjørelser i samfunnet, for at samfunnsborgerne skal ha muligheten for å ha en begrunnet oppfatning av om staten forvalter samfunnets verdier rett.

Når det gjelder bruken av offl. § 12 c) viser klager blant annet til at Justisdepartementets lovavdeling har uttalt at mottaker kan ha verdi av dokumentene selv om relativt mye er sladdet, og minner om at offl. § 12 c) ikke kan benyttes i de tilfellene der en spesiell rettsregel i offentlighetsloven oppstiller eksplisitt innsynsrett.

Forskningsrådet har vurdert klagers anførsler, og konkludert med at vi opprettholder vårt vedtak om avslag på innsyn i de aktuelle dokumentene. Klagen oversendes dermed til Kunnskapsdepartementet, som rette klageinstans, for behandling.

## 3. Nærmere om søknadsbehandlingen og bruk av ekspertpaneler i Forskningsrådet

De fleste søknader som sendes til Forskningsrådet blir vurdert av eksperter på det temaet og fagområdet søknadene dreier seg om. Vi henter eksperter fra nasjonalt og internasjonalt ledende forsknings- og innovasjonsmiljøer. Ekspertene vurderer søknaden opp mot vurderingskriteriene i utlysingen. Søknaden vurderes av flere eksperter som er satt sammen i paneler.

Panelets oppgaver før møtet

Følgende prosedyre gjelder søknadstypen Forskerprosjekter, som den aktuelle søknaden er sendt inn til:

Panelmedlemmene leverer sine individuelle vurderinger for hver søknad i forkant av panelmøtet. De individuelle vurderingene sendes ikke til søker, men blir delt mellom panelmedlemmene når alle har levert sine vurderinger og danner grunnlaget for deres forberedelse til diskusjonene i det felles panelmøtet.

For hver søknad får to av panelmedlemmene tildelt et spesielt ansvar, som første- og andresaksordfører. Førstesaksordfører leverer et utkast til full skriftlig vurdering og karakter for hvert av de fire vurderingskriteriene. Andresaksordfører leverer kortere skriftlige vurderinger og karakterer for hvert kriterium før panelmøtet. De øvrige panelmedlemmene leverer karakterer på alle kriteriene før panelmøtet.

Eventuelle eksterne eksperter som ikke er en del av panelet, leverer full skriftlig vurdering og karakter for hvert kriterium før panelmøtet.

### Panelbehandlingen

Når panelet møtes, stiller medlemmene med forskjellig faglig ståsted, ulik vektlegging av elementene i søknaden og sin egen tolkning av karakterskalaen. Alle panelmøtene starter med en gjennomgang av felles instruksjer, inkludert bruk av karakterskala, vurderingskriterier og hva det forventes at den skriftlige tilbakemeldingen til søker skal inneholde.

Ved panelbehandling diskuterer ekspertene sine vurderinger av søknaden, og kommer fram til konsensus om styrker og svakheter. Gjennom reell diskusjon blir søknaden vurdert fra ulike perspektiver og i henhold til de fire vurderingskriteriene. Panelet kommer fram til omforente vurderinger og en kalibrert bruk av karakterskalaen.

Panelet leverer altså en felles, omforent skriftlig vurdering av den enkelte søknad. Det er denne som legges til grunn for den videre saksbehandlingen i Forskningsrådet, og avgjørelsen av om en søknad skal få støtte eller ikke. Den omforente panelvurderingen legges ved vedtaksbrevet om støtte eller avslag til prosjektet, og sendes altså ut til søker når søknaden er ferdig behandlet i Forskningsrådet.

## **4. Nærmere begrunnelse for Forskningsrådets avslag på innsyn**

### 4.1 Offl. § 15 annet ledd

Etter offl. § 15 annet ledd kan det gjøres unntak for deler av dokument som inneholder råd om og vurderinger av hvordan et organ bør stille seg i en sak, og som organet har innhentet utenfra til bruk for den interne saksforberedelsen sin, når det er påkrevd av hensyn til en forsvarlig ivaretagelse av det offentlige sine interesser i saken.

For at offl. § 15 annet ledd skal kunne anvendes på disse dokumentene, er det altså tre hovedvilkår være oppfylt. Disse vil utdypes og begrunnes nærmere i det følgende.

- 1) Rådene og vurderingene må være innhentet utenfra til bruk i den interne saksforberedelsen:

Rådene og vurderingene må være innhentet av det organet som har behov for råd og vurderinger, og disse må være til bruk i den interne saksforberedelsen hos organet i enkeltsaker.

Forskningsrådet innhenter råd og vurderinger fra eksperter om søknader vi har til behandling.

Ekspertene som benyttes i søknadsbehandlingen er ikke ansatt i Forskningsrådet. De gjør enkeltstående

oppdrag for oss mot et honorar. Vurderingene fra enkeltexpertene brukes som ledd i den interne saksforberedelsen i form av å tjene som underlag for diskusjonen av søknaden i panelmøtet.

Vurderingene fra ekspertene kan således regnes å være innhentet utenfra til bruk for den interne saksforberedelsen i Forskningsrådet, og det første vilkåret er altså oppfylt.

- 2) Dokumentene må inneholde råd om og vurderinger av hvordan Forskningsrådet skal stille seg i en sak:

Vilkåret om at dokumentet må inneholde råd og vurderinger forklares nærmere i Justisdepartementets *Rettleiar til offentleglova* i punkt 7.3.4.2:

Dette omfattar råd om og vurderingar av kva handlingsalternativ mottakarorganet bør velje i ein bestemt situasjon, kva avgjerd det bør treffe og liknande, medrekna vurderingar av kva konsekvensar dei ulike alternativa kan medføre. Det vil kunne vere unntakshøve uavhengig av kva slags rådgiving det gjeld. Unntaket er såleis ikkje avgrensa til berre å gjelde bestemte typar rådgiving, til dømes juridisk rådgiving.

(...)

Fråsegner som ikkje har karakter av råd om og vurderingar av korleis organet bør stille seg i ei sak, vil det derimot ikkje kunne gjerast unntak for. Dei delane av eit dokument som berre inneheld generelle premisser som kan inngå i avgjerdsgrunnlaget til mottakaren, til dømes generelle utgreiingar av rettsspørsmål eller av faktiske tilhøve, vil det difor ikkje vere høve til å gjere unntak for. Dersom slike generelle premisser er fletta saman med råd om og vurderingar av korleis mottakaren bør stille seg i ei sak, vil det likevel kunne vere høve til å gjere unntak for dei.

Ekspertene gir en vurdering av søknaden opp mot vurderingskriteriene som er angitt i utlysningen. De vurderer søknadens styrker og svakheter, og setter karakterer på de ulike kriteriene ut fra gitte retningslinjer for karaktergivning. Ekspertene gir gjennom sine karakterer og kommentarer en vurdering av søknaden, og gir råd om hvilke prosjekter som er støtteverdige fra et faglig ståsted.

Noen av vurderingene kan inneholde gjengivelser fra søknaden for å underbygge de vurderingene som blir gjort. Slik informasjon vil imidlertid være flettet sammen med råd og vurderinger, og vil dermed også kunne unntas.

Ekspertvurderingene utgjør råd om og vurderinger av hvordan Forskningsrådet skal stille seg i saken om søknaden skal innvilges støtte eller ikke, og også dette vilkåret er derfor oppfylt.

- 3) Det må være påkrevd av hensyn til en forsvarlig ivaretagelse av det offentlige sine interesser i saken å gjøre unntak fra innsyn:

Det er ikke alle interesser som kan vektlegges etter offl. § 15 andre ledd. Forarbeidene til offentlighetsloven sier lite konkret om hvilke interesser som er omfattet, men i juridisk teori er dette vilkåret drøftet nærmere. Jan Fridtjof Bernt og Olav Haugen Moen skriver følgende om dette i *Norsk Lovkommentar* (note 233):

De interesser som skal kunne ivaretas på denne måten, er selvsagt bare legitime offentlige interesser, ikke ønske om å skjule feil eller ivaretagelse av særinteresser, eller å beskytte forvaltningen mot kritikk. Det som skal kunne skjermes på denne måten, er i første rekke interne prosesser, de standpunkter som har vært lagt frem og diskutert på veien frem til en avgjørelse, og ikke det saklige grunnlaget for de avgjørelsene som tas.

Vilkåret omtales også av Johan Greger Aulstad i *Innsynsrett*, kap. 27.4.4:

Forarbeidenes henvisning til «dei interessene føresegna skal verne om», må imidlertid forstås slik at hensynene må ligge innenfor de generelle formål som unntaksadgangen for interne dokumenter er ment å ivareta. Det vil si at hensynene som kan begrunne unntak, først og fremst må knytte seg til ivaretagelsen av effektive beslutningsprosesser i forvaltningen. Det kan for eksempel bli vanskeligere for et organ å innhente råd og vurderinger fra andre om hvordan de bør forholde seg i en sak, dersom slike råd og vurderinger ikke kan gis uten allmennhetens innsyn. Dette vil i særlig grad gjelde i saker med sterke interessenmotsetninger. Vurderinger og råd som organet har innhentet, og som det er grunn til å tro ville blitt utformet annerledes eller ikke blitt gitt dersom det på forhånd var kjent at allmennheten gis innsyn, vil typisk falle innenfor unntaksadgangen i offl. § 15 andre ledd.

Kjernen av opplysninger som kan unntas etter offl. § 15 annet ledd, er altså opplysninger som inngår i interne prosesser, herunder standpunkter som har kommet fram og som har vært diskutert på veien fram til en avgjørelse. Det er nettopp dette vurderingene fra enkeltteksperter er. Det er snakk om foreløpige vurderinger ekspertene gjør av en søknad. Disse brukes som en forberedelse til den felles diskusjonen mellom ekspertene i panelmøtet, der ekspertene i panelet kommer fram til en omforent vurdering av søknaden. Innsyn i vurderingene gjort av enkeltteksperter i forberedelsen til panelmøtet vil gi et feilaktig bilde av hvordan panelet har kommet fram til sin endelige vurdering av søknaden, og hvordan enkeltteksperuttalelsen er vektlagt både i forhold til de øvrige ekspertenes vurderinger og de betraktninger og justeringer som kom fram under diskusjonen i panelmøtet.

Det er et vilkår at unntak må være "påkrevd" av hensyn til en forsvarlig ivaretagelse av de aktuelle interessene. Det følger av forarbeidene til bestemmelsen (Ot.prp.nr. 102, 2004-2005 s. 135) at dette er et nokså strengt krav: "Dette inneber at det må vere ein nokolunde reell fare for at det vil føre til skade av eit visst omfang på dei interessene førsegna skal verne om."

Dersom det må gis innsyn i forhåndsvurderingene fra ekspertene, frykter vi at dette kan medføre et stort antall henvendelser og klager på feilaktig grunnlag, ettersom enkelttekspertervurderingene kan gi et feilaktig bilde av hva som faktisk har blitt vektlagt i søknadsbehandlingen.

Vi frykter også at dette kan medføre at det blir vanskeligere å rekruttere eksperter til søknadsbehandlingen, samt at kvaliteten på søknadsbehandlingen vil svekkes. Ekspertene uttaler seg i visshet om at uttalelsene de sender inn enkeltvis er fortrolige og kun er ment for intern bruk. Dersom vi må gi innsyn i slike vurderinger, kan dette medføre at det blir vanskeligere å finne eksperter som ønsker å bistå i søknadsbehandlingen. Hvert år rekrutterer Forskningsrådet mange hundre internasjonale fageksperter til søknadsbehandlingen. På noen fagfelt er det allerede krevende å finne tilstrekkelig kvalifiserte og habile eksperter, og det er svært uheldig dersom det blir enda vanskeligere å finne eksperter. I tillegg kan innsyn i slike vurderinger medføre at ekspertene ikke lenger vil uttale seg like fritt, og at de vil begrense seg i sine vurderinger. Dette vil kunne svekke Forskningsrådets beslutningsgrunnlag, noe som kan innebære at det blir vanskeligere å treffe gode og riktige beslutninger om hvilke prosjekter som burde støttes og ikke. Forskningsrådet er avhengig av en søknadsbehandlingsprosess av høy kvalitet der ekspertene gir uttrykk for sine ærlige meninger om søknaden for å kunne sikre at offentlige midler går til de beste prosjektene.

Det må derfor kunne legges til grunn at vilkåret om at det må være påkrevd å unnta vurderingene fra offentlighet for å ivareta det offentliges interesser i saken, vil være oppfylt for enkelttekspertervurderingene.

Vi er enig med klager i at det er vesentlig at borgerne får innsyn i grunnlaget for viktige avgjørelser i samfunnet og i hvordan forvaltningen av samfunnets verdier skjer. Vi mener imidlertid dette sikres ved at det gis innsyn i den skriftlige, omforente vurderingen fra panelet. Det er som nevnt denne som ligger

til grunn for den videre saksbehandlingen i Forskningsrådet, og for beslutningen av om et prosjekt skal støttes eller ikke. Det er panelvurderingen som gir uttrykk for den fullstendige faglige vurderingen som er gjort av søknaden.

Ettersom de tre vilkårene i offl. § 15 annet ledd er oppfylt, mener vi altså det det er grunnlag for å unnta disse opplysningene fra offentlighet.

#### 4.2 Offl. § 12 - Unntak for resten av dokumentene

Offl. § 15 annet ledd gir kun hjemmel til å unnta de delene av dokumentene som oppfyller vilkårene i bestemmelsen. Etter offl. § 12 bokstav c) kan imidlertid resten av dokumentet også unntas fra innsyn dersom de unntatte delene utgjør den "vesentligste delen" av dokumentet. Vesentlighetskriteriet er utdypet i *Rettleiar til offentleglova* (s. 70):

Ein kan her både leggje vekt på omfanget av opplysningane det blir gjort unntak for, og på kor sentrale desse opplysningane er. I dei tilfella der eit dokument ikkje vil gi noka meining når det blir sett bort frå opplysningane som kan eller skal haldast utanom innsyn, eller berre heilt uvesentleg informasjon som formalia og liknande då står att, vil det vere naturleg å gjere unntak for heile dokumentet.

Enkeltekspertvurderingene fylles inn i det samme skjemaet som brukes til panelvurderingen, som det allerede er gitt innsyn i. De delene av dokumentet som ikke utgjør råd og vurderinger er: formelle opplysninger om prosjektet, egenerklæringsskjema fra ekspertene, samt standardtekster som gjengir vurderingskriteriene og retningslinjene for karakterene. Dette er informasjon som allerede er kjent, både fordi det er gitt innsyn i panelvurderingen, men også fordi dette er informasjon som ligger offentlig tilgjengelig på Forskningsrådets nettsider og i utlysningen. De sentrale og vesentligste delene av dokumentet er altså de delene som blir unntatt offentlighet, slik at vilkåret i offl. § 12 bokstav c) er oppfylt.

Hele dokumentet kan derfor unntas i medhold av offl. § 12 bokstav c).

#### 4.3 Offl. § 11 – Merinnsyn

Når det er adgang til å gjøre unntak fra innsyn, skal Forskningsrådet etter offl. § 11 likevel vurdere å gi helt eller delvis innsyn. Merinnsyn bør gis dersom hensynet til offentlig innsyn veier tyngre enn behovet for unntak. I *Rettleiar til offentleglova* påpekes det at man i merinnsynsvurderingen kan legge vekt på mer langsiktige skadevirkninger av å gi innsyn, og at dette særlig vil være aktuelt for interne dokumenter som kan holdes utenom innsyn etter §§ 14 og 15:

Desse unntaka skal verne om interne avgjerdsprosessar i forvaltninga, og det er her sentralt å unngå at andre organ eller personar innanfor det same organet blir meir tilbakehaldne med å kome med frimodige råd og vurderingar. Difor vil det nokså gjennomgåande ikkje vere grunn til å utøve meirinnsyn i dei delane av dokument som kan haldast utanom innsyn etter offentleglova §§ 14 og 15 som inneheld råd og vurderingar.

Disse hensynene vil gjelde for enkeltekspertvurderingene. Vi viser dessuten til de potensielle skadevirkningene ved innsyn som vi har redegjort for over. Etter vårt syn veier behovet for unntak fra

offentlighet tyngre enn hensynet til offentlig innsyn i disse dokumentene, og vår vurdering er at merinnsyn derfor ikke bør gis.

## 5. Avslutning

Forskningsrådet opprettholder sitt delvise avslag på innsyn, og har redegjort for hvorfor vi mener de aktuelle dokumentene kan unntas i medhold av offl. § 15 annet ledd jf. § 12 bokstav c). Merinnsyn er vurdert, jf. offl. § 11, men ikke gitt.

Med vennlig hilsen  
**Norges forskningsråd**

Vidar Sørhus  
Avdelingsdirektør

Ulla Marie Hegnar  
Seniorrådgiver

Kristin Andersen  
spesialrådgiver

### Vedlegg:

1. Klage på delvis avslag på innsynsbegjæring av 25.02.2022
2. Krav om innsyn i dokument 1-21 i sak 21/1554
3. Foreløpig svar på innsynskrav
4. Svar på innsynskrav av 25.01.2022
5. Klage på delvis avslag på innsynskrav av 11.02.2022
6. Svar på klage
7. Purring på behandling av klage
8. Svar på purring
9. Sak 21/1554, dokument 2-9

Kopi av oversendelsesbrev uten vedlegg 9 sendes til klager.