



KONGELIG RESOLUSJON

Justis- og beredskapsdepartementet
Justis- og beredskapsminister Monica Mæland

Ref.nr.:
Saksnr.: 20/5537
Dato: november 2020

Fastsettelse av midlertidig forskrift om klagenemnd for behandling av klager over Koronakommisjonens avgjørelser etter offentleglova og oppnevning av klagenemnda

1. Innledning

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår her at det fastsettes en midlertidig forskrift om klagenemnd for behandling av klager over Koronakommisjonens avgjørelser etter offentleglova, og at det samtidig oppnevnes en slik klagenemnd.

2. Nærmere om sakens bakgrunn

Kommisjonen som skal gå gjennom og trekke lærdom fra myndighetenes håndtering av covid-19-utbruddet i Norge (Koronakommisjonen) ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 24. april 2020. Kommisjonen skal foreta en grundig og helhetlig gjennomgang og evaluering av myndighetenes håndtering av covid-19-pandemien. Kommisjonen er administrativt underlagt Statsministerens kontor, men det følger av kommisjonens mandat at den er uavhengig av regjeringen og Statsministerens kontor i sitt arbeid.

Offentleglova gjelder for Koronakommisjonen. Kommisjonen kan imidlertid bestemme at krav om innsyn i enkelte dokumenter som er oversendt fra organer som er omfattet av offentleglova, skal behandles av avsenderorganet, jf. forskrift 14. august 2020 nr. 1641 om håndtering av enkelte innsynskrav som blir fremja overfor Koronakommisjonen. Eventuelle klager over avsenderorganets avslag skal behandles av avsenderorganets klageinstans.

For innsynskrav som behandles av Koronakommisjonen, er Statsministerens kontor klageinstans, jf. offentlegforskrifta § 11 første ledd. Kommisjonen må i forbindelse med en klagesak da oversende usladdede versjoner av dokumentene i saken til Statsministerens kontor. Statsministerens kontor har så langt behandlet én sak som klageinstans for Koronakommisjonen. Saken gjaldt kommisjonens avslag på krav om innsyn i organinterne dokumenter.

Koronakommisjonen har den siste tiden mottatt flere klager over avgjørelser i innsynssaker, men disse sakene er foreløpig ikke oversendt til Statsministerens kontor. Bakgrunnen for dette er at kommisjonen nå er inne i en fase av sitt arbeid hvor interne dokumenter kan inneholde beskrivelser av funn, foreløpige vurderinger og foreløpige konklusjoner om myndighetens håndtering av covid-19-pandemien. Dette kan omfatte beskrivelser som gjelder Statsministerens kontor eller regjeringen. Koronakommisjonen har på denne bakgrunn stilt spørsmål ved Statsministerens kontors dobbeltrolle som både granskningsobjekt og klageorgan, og peker på at

det kan framstå lite tillitsvekkende at Statsministerens kontor, som er én av virksomhetene kommisjonen skal granske, skal overprøve kommisjonens vurdering av innsyn. Kommisjonen stiller også spørsmål ved om det kan oppstå inhabilitetsproblematikk i saker der det er bedt innsyn i dokumenter som inneholder kritikk av kontorets eller regjeringens håndtering.

Koronakommisjonen har på denne bakgrunn bedt om en ny vurdering av hvem som skal være klageinstans i slike saker, også om det bør utnevnes et uavhengig klageorgan.

3. Departementets vurdering

Habilitetsreglene i forvaltningsloven retter seg mot den enkelte tjenestemann, ikke hele organer. Forvaltningsloven § 6 annet ledd sier at en tjenestemann er inhabil når det foreligger et «*særegent forhold*» som er «*egnet til å svekke tilliten til upartiskhet*». Spørsmålet om en tjenestemann er inhabil må vurderes konkret etter omstendighetene i den aktuelle saken. Lovens system er at tjenestemannen i utgangspunktet selv avgjør om han er inhabil, jf. forvaltningsloven § 8 første ledd.

Statsministerens kontor har ikke fått oversendt dokumentene i klagesakene som Koronakommisjonen har til behandling, og kjenner ikke innholdet i de aktuelle dokumentene. Det har derfor ikke vært mulig å ta konkret stilling til om innholdet i dokumentene er av en slik karakter at tjenestemenn ved Statsministerens kontor er inhabile til å behandle saken.

Siden Koronakommisjonen skal være uavhengig av Statsministerens kontor og regjeringen i sitt arbeid, mener imidlertid Justis- og beredskapsdepartementet at det må tillegges avgjørende vekt at kommisjonen selv stiller spørsmål ved om klagebehandlingen vil fremstå tillitsvekkende dersom Statsministerens kontor er klageorgan. Det bør derfor fastsettes et annet klageorgan. Dette er også i samsvar med vurderingene fra Statsministerens kontor.

Det følger av forvaltningsloven § 28 fjerde ledd at Kongen for særskilte saksområder kan fastsette klageregler som utfyller eller avviker fra klagereglene i forvaltningsloven kapittel VI. Etter denne bestemmelsen kan det i forskrift for eksempel oppnevnes klagenemnder for behandling av klager i særskilte saker. Etter offentleglova § 32 tredje ledd andre punktum gjelder reglene i forvaltningsloven kapittel VI om klage og omgjøring «så langt dei passar» i klagesaker etter offentleglova, og det kan dermed gis avvikende klageregler, som å oppnevne en slik klagenemnd, også for saker etter offentleglova.

Det følger av forvaltningsloven § 28 fjerde ledd andre punktum at forskrift som «*begrenser klageretten eller [...] ellers vesentlig endrer reglene til skade for partsinteresser*, [bare kan] gis når tungtveiende grunner taler for det.» Oppnevning av en særskilt klagenemnd innebærer ingen begrensninger i klageretten eller endring i klagereglene til skade for partsinteresser. Avviket fra de ordinære reglene om klager over avgjørelser etter offentleglova består utelukkende i at klagebehandlingen legges til et annet organ. Saken fremmes av Justis- og beredskapsdepartementet i tråd med forvaltningslovforskriften § 45 andre ledd.

En uavhengig klagenemnd vil sikre en tillitsvekkende behandling av klagesakene etter offentleglova. Det sikrer avstand mellom regjeringen og Koronakommisjonen og synliggjør at Koronakommisjonen er uavhengig av Statsministerens kontor og regjeringen i sitt arbeid.

Det kan anføres at behovet for et uavhengig klageorgan er avgrenset til saker som gjelder dokumenter som eksplisitt omtaler Statsministerens kontor, men på den andre siden vil enhver omtale av sentralforvaltningen berøre statsministeren eller Statsministerens kontor. Statsministeren er den fremste blant regjeringsmedlemmene og skal samordne og lede arbeidet i regjeringen, og Statsministerens kontor skal bistå statsministeren i dette arbeidet. Den nærmere avgrensningen mellom de sakene der det er behov for en uavhengig klagebehandling, og de sakene der dette behovet ikke gjør seg gjeldende, kan derfor bli vanskelig. Justis- og beredskapsdepartementet foreslår derfor at klagenemnda blir klageinstans for alle klager over Koronakommisjonens avgjørelser etter offentleglova. Dette vil først og fremst gjelde avslag på krav om innsyn, men også måten innsyn blir tilbydt gitt på, og eventuelle krav om betaling for innsyn.

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår derfor at det fastsettes en midlertidig forskrift om en uavhengig klagenemnd for behandling av klagesaker over avgjørelser fra Koronakommisjonen etter offentleglova. Det foreslås at forskriften trer i kraft straks, og at den oppheves når Koronakommisjonen har avsluttet sitt arbeid, nemnda har behandlet alle klager over Koronakommisjonens avgjørelser etter offentleglova, og kommisjonens dokumentmateriale er avlevert til Arkivverket. Innsyns krav som fremmes etter avleveringen, skal behandles av Arkivverket, og Kulturdepartementet er da i utgangspunktet klageinstans. Siden kommisjonens arbeid da er avsluttet, vil de prinsipielle synspunktene nevnt ovenfor ikke gjøre seg gjeldende på samme måte.

4. Klagenemnda

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår videre at det oppnevnes en klagenemnd for behandling av klager over avgjørelser etter offentleglova fra Koronakommisjonen i samsvar med vedlagte forslag. Forslaget til sammensetning er i samsvar med likestillings- og diskrimineringsloven § 28 første ledd bokstav a og forskrift 2. februar 1996 om representasjon av begge kjønn i statlige utvalg, styrever, råd, delegasjoner m.v. § 2 første ledd nr. 1.

Klagenemnda foreslås satt sammen av følgende personer:

Leder:

Camilla Selman (48), cand.jur. (1997, Universitetet i Oslo). Kommuneadvokat i Oslo kommune siden 1. juni 2020. Advokat ved Kommuneadvokaten i Oslo fra 1999 til 2011. Fra 2011 advokat og senere partner i advokatfirmaene Wiersholm og Hjort. Kommuneadvokat i Bærum kommune fra 2018 frem til tiltredelsen som kommuneadvokat i Oslo 1. juni 2020. Selman er spesialist i arbeidsrett, forvaltningsrett og prosedyre. Som advokat har hun jobbet mye med alminnelig innsyn og offentlighet. Hun er en av forfatterne til boken «Lovkommentar til Offentleglova», utgitt av Universitetsforlaget i 2018.

Medlemmer:

Lars Marius Heggberget (47), cand.jur. (1998, Universitetet i Oslo). Kommuneadvokat i Trondheim siden april 2019. Har blant annet jobbet som advokat ved Kommuneadvokaten i Oslo fra 2004 til 2019 og som advokatfullmektig og advokat i advokatfirmaet Wiersholm, Melbye og Bech. Heggberget har relevant kompetanse og erfaring innenfor forvaltningsrett.

Gunnar Ove Hæreid (50), cand.jur. Assisterende fylkesmann i Vestland fylke. Har arbeidet som dommerfullmektig ved Indre Sogn tingrett, konstituert dommer ved Hålogaland lagmannsrett, vært ansatt hos Sivilombudsmannen, og fra 2002 til 2011 advokat hos Regjeringsadvokaten. Fra 2011 assisterende fylkesmann i Sogn og Fjordane fram til fylket ble en del av Vestland. Hæreid har en omfattende og relevant kompetanse og erfaring innenfor forvaltningsrett og innsynsspørsmål.

Varamedlemmer:

Marianne Olsson (51), cand.jur. (1996, Universitetet i Oslo). Advokat/partner i Advokatfirmaet Mageli fra 2006. Advokat hos Regjeringsadvokaten i perioden fra 1996 til 2006. Dommerfullmektig ved Hedemarken sorenskriverembete 1998-2000. Lang erfaring med offentlig rett, også spørsmål om offentlighet. Olsson foreslås oppnevnt som vara for nemndlederen Selman.

Rajvinder Singh Bains (34), master i rettsvitenskap (2011, Universitetet i Oslo). Senioradvokat i BAHHR siden 2018. Tidligere advokat i advokatfirmaene Hjort og Haavind. Dommerfullmektig i Fredrikstad tingrett og Sarpsborg tingrett fra 2013 til 2015, der han blant annet behandlet enkelte innsynssaker. Bains anses som en kompetent kandidat og foreslås utnevnt som varamedlem for nemndmedlemmene Heggberget og Hæreid.

5. Høring

Etter forvaltningsloven § 37 og utredningsinstruksen punkt 3-3 skal forslag til forskrifter sendes på høring, og etter utredningsinstruksen skal høringsfristen normalt være tre måneder og ikke mindre enn seks uker. Det er imidlertid åpnet for å droppe høring i visse tilfeller, blant annet dersom dette «kan vanskeliggjøre gjennomføringen» av forskriften.

Det er viktig å få forskriften og klagenemnda på plass fort, slik at innsynssakene kan behandles ferdig, og det er derfor ikke praktisk mulig å gjennomføre noen vanlig høring. Departementet har imidlertid gjennomført en kortvarig høring av forskriftsforslaget.

6. Økonomiske og administrative konsekvenser

Det vil påløpe enkelte kostnader i forbindelse med klagenemndas arbeid. Samlet sett anslås det at kostnadene forbundet med klagenemndas arbeid kan medføre en utgift på ca. 100 000 kroner, hvorav 50 000 kroner i 2020. Disse kostnadene dekkes innenfor gjeldende bevilgning på kapittel 20 Statsministerens kontor, post 21 «Spesielle driftskostnader, Koronakommisjonen».

Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r:

1. Fastsettelse av midlertidig forskrift om klagenemnd for behandling av klager over Koronakommisjonens avgjørelser etter offentleglova i samsvar med vedlagte forslag.
2. Oppnevning av klagenemnd for behandling av klager over Koronakommisjonens avgjørelser etter offentleglova i samsvar med vedlagte forslag.