



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

22405055

Stavanger Aftenblad
Postboks 229
4001 Stavanger

Deres ref
200901248

Vår ref
200901719-/HPG

Dato
04.05.2009

Delvis omgjøring av vedtak om innsyn i dokumenter i Norges forskningsråds arkiv

Kunnskapsdepartementet viser til klage av 27. februar 2009 på Norges forskningsråd avslag av begjæring av innsyn etter offentleglova.

Klagen ble oversendt Kunnskapsdepartementet 19. mars 2009.

Etter å ha vurdert saken finner Kunnskapsdepartementet at klagen delvis må tas til følge.

Innledende bemerkninger

Stavanger Aftenblad ba 20. februar 2009 om innsyn i dokumenter om Forskningsrådets vurdering av IRIS' søknader om å bli Forskningsssentre for miljøvennlig energi (FME-senter). IRIS' søknader nådde ikke opp i søknadsbehandlingen.

Forskningsrådet ga Aftenbladet innsyn i avslagsbrevene, men ikke i de tilhørende ekspertvurderinger som også var sendt til IRIS. Avslaget ble begrunnet med at ekspertvurderingen var å regne som et internt dokument etter offentleglova § 14.

Aftenbladet påklaget avgjørelsen i e-post av 27. februar 2009. Der det ble påpekt at dokumenter som er levert ut, her til søker, ikke lenger er å anse som interne, slik at Forskningsrådet ikke kunne holde tilbake dokumentet.

Forskningsrådet behandlet klagen og opprettholdt sin avgjørelse. I brev av 19. mars 2009 oversendes klagen for videre behandling i Kunnskapsdepartementet.

Forskningsrådet viser her også til offentleglova § 15 andre ledd og offentleglova § 26 fjerde ledd.

Om ekspertvurderingene i saken

I forbindelse med søknadsbehandlingen i Forskningsrådet blir det utpekt eksterne fageksperter som evaluerer søknadene. Uttalelsen i denne saken er utarbeidet av et styreutvalg basert på innspill fra et fagpanel. Uttalelsen inneholder også fagpanelets karakterer knyttet til søknaden.

Offentleglova § 14 – organinterne dokumenter

Det kan etter § 14 første ledd gjøres unntak for dokument som et organ har utarbeidet for sin interne saksforberedelse. Det kreves derfor at den/de som har utarbeidet dokumentet er å anse som en del av organet, her Forskningsrådet. Det er videre den klare hovedregelen at for å kunne gjøre unntak etter § 14 første ledd, må dokumentet ikke være sendt ut av organet.

Dersom dette unntaket skal komme til anvendelse må ekspertene som har utarbeidet uttalelsen anses som en del av Forskningsrådet. Ekspertene er ikke ansatt i Forskningsrådet, men er utnevnt av Forskningsrådet for å utføre ekspertvurderinger. Det er Forskningsrådet som bestemmer hvorvidt ekspertene skal gjennomføre vurderingene enkeltvis eller som et panel. I dette tilfellet er det benyttet panelvurderinger og ekspertene møttes i Forskningsrådets lokaler med en saksbehandler fra Forskningsrådet til stede. Søknadene som skal vurderes fikk ekspertene tilgang til via Forskningsrådets ressurser. Ekspertene er bundet av Forskningsrådets regler om taushetsplikt og har signert en sakkyndigerklæring i det de ble rekruttert. Vurderingene ble benyttet som ledd i Forskningsrådets videre behandling av FME-søknadene og var en helt nødvendig del av saksbehandlingen, men ekspertene har ingen avgjørelsesmyndighet.

Det heter videre i veilederen at dokumentet må være internt. Dersom dokumentet er sendt ut fra organet, mister det som hovedregel sin organinterne status. Dette følger direkte av Ot. prp. nr. 102 (2004-2005) s. 131. Ved å tilgjengeliggjøre dokumentet for andre, gis det samtidig uttrykk for at behovet for å beskytte de interne prosessene ikke er til stede. En søker som mottar ekspertvurderingen er ikke underlagt offentleglovas regler, så vedkommende kan selv velge å offentliggjøre dokumentet. Det blir da vanskelig samtidig å hevde at dokumentet kan unntas offentlighet fordi det er internt, herunder fordi det er et behov for å beskytte de interne prosesser. Ved utgivelse av dokumentet, har Forskningsrådet mistet kontrollen over det og dets innhold.

Da dokumentet har mistet sin organinterne status grunnet utsendelsen, se drøftelse ovenfor, er det ikke nødvendig å konkludere i spørsmålet om hvorvidt ekspertpanelet er en del av Forskningsrådet. Kunnskapsdepartementet mener at dokumentet ikke kan unntas offentlighet med hjemmel i offentleglova § 14 fordi dokumentet gjennom utsendelse til søker har mistet sin organinterne status.

Offentleglova § 15 – dokumenter innhentet fra andre til den interne saksforberedelsen

Etter § 15 andre ledd kan det gjøres unntak for deler av dokument som inneholder råd om og/eller vurderinger av hvordan organet skal stille seg i en konkret sak, og som organet har innhenta fra andre til bruk i den interne saksforberedelsen. Videre må det være påkrevet med unntak av hensyn til en forsvarlig varetakelse av det offentliges interesser i saken. Sistnevnte er et strengt vilkår, jf. ”påkrevet, og innebærer at det må være fare for skade dersom det gis innsyn.

Ekspertene er ansatt i andre organer enn Forskningsrådet. De ga Forskningsrådet faglige råd og vurderinger av søknader til Forskningsrådet om å bli såkalte FME-sentre. Ekspertvurderingene ble så benyttet i Forskningsrådets samlede vurdering av prosjektene.

Spørsmålet blir hvorvidt et unntak er påkrevet for forsvarlig ivaretakelse av offentlige interesser. Som nevnt over er dette et strengt krav, det må være en noenlunde reell fare for at innsyn vil føre til skade for av et visst omfang på de aktuelle interessene. Så fremt det ikke er fare for skade, vil innsyn måtte gis, jf. Ot. prp. nr. 102 2004-2005 s. 55. Videre er det et spørsmål om ekspertdokumentene også her mister sin karakter av å være interne når de er sendt ut til søkerne.

Kunnskapsdepartementet mener at disse to forholdene må sees i sammenheng. Forskningsrådet hevder at innsyn i ekspertvurderingene kan medføre problemer når det gjelder bruk av eksperter idet ekspertene uttaler seg i visshet om at uttalelsene er fortrolige og ment for intern bruk. Det anføres at offentliggjøring av uttalelser kan føre til at ekspertene ikke lenger vil uttale seg like fritt og dermed gå over til mer summariske begrunnelser som vil kunne svekke Forskningsrådets beslutningsgrunnlag. Kunnskapsdepartementet deler Forskningsrådets oppfatning av at en slik følge vil være uheldig og slik sett vil det kunne argumenteres for at innsyn i dokumentene vil kunne skade det offentliges interesser i en søknadsbehandlingsprosess av høy kvalitet. Som tidligere nevnt er skadekravet i denne bestemmelsen svært strengt og Kunnskapsdepartementet finner at det er vanskelig å hevde at det er påkrevet av hensyn til disse interessene å tilbakeholde ekspertvurderingene samtidig som dokumentet i dette tilfellet er gitt ut til søker.

Forholdet til behovet for å beskytte søker nevnes også. Kunnskapsdepartementet vil i den forbindelse gjøre oppmerksom på at bestemmelsene som gjør det mulig å unnta interne dokumenter fra offentligheten, ikke samtidig gjøre det mulig å unnta dokumenter for å beskytte søker. Søker beskyttes via andre bestemmelser, for eksempel forvaltningslovens bestemmelser om taushetsplikt og offentlighetsloven § 26 fjerde ledd som beskytter forskningsideer.

Det kan vanskelig argumenteres med at dokumentene kun er innhentet for den interne saksforberedelsen når de blir sendt ut til søker. En utsendelse medfører uansett at det er vanskelig å hevde at behovet for å beskytte dokumentet fortsatt er tilstede.

Begrunnelsen for denne unntaksmuligheten er forvaltningens behov for å beskytte interne prosesser. Dersom forvaltningen har gitt ut dokumentet som viser den interne prosessen, er det tvilsomt om det kan vises til at disse prosessene har et beskyttelsesbehov. Dette følger direkte av Ot. prp. nr. 102 (2004-2005) s. 134. Det spiller ingen rolle at utsendelsen ikke var ment å frata dokumentet dets organinterne status. Det samme gjelder dersom søker får innsyn i slike dokument som del av partsinnsyn etter forvaltningsloven.

På denne bakgrunn finner ikke Kunnskapsdepartementet at ekspertvurderingene kan unntas offentlighet med hjemmel i § 15 andre ledd.

Offentleglova § 26

Offentleglova § 26 fjerde ledd gir rett til å unnta opplysninger om forskningsideer og forskningsprosjekter fra offentligheten i saker som gjelder søknader om økonomisk støtte eller rådgivning fra det offentlige. Det understrekes at bestemmelsen ikke gir adgang til å unnta hele dokumentet. Forskningsrådet har i sin oversendelse av klagen til Kunnskapsdepartementet også anført at dette unntaket kan brukes. Men det er ikke angitt hvilke opplysninger i ekspertvurderingen som Forskningsrådet mener kan unntas med hjemmel i dette unntaket.

Kunnskapsdepartementet er enig med Forskningsrådet i at det vil være anledning til å gjøre unntak etter § 26, fjerde ledd for opplysninger om selve forskningsideene/forskningsprosjektet. IRIS' søknader om å bli FME-senter er å anse som søknader om økonomisk støtte. Videre inneholder saken dokumenter som viser både forskningsideer og opplysninger om forskningsprosjekter. I den grad også ekspertvurderingene inneholder slike opplysninger, kan de opplysningene, etter Kunnskapsdepartementets oppfatning, unntas fra offentlighet. Kunnskapsdepartementet vil oversende saken til Forskningsrådet for å gjennomføre denne vurderingen.

Vi gjør i den sammenheng oppmerksom på at unntakets formål er å hindre at konkurrerende forskere eller andre får tilgang til materialet og kan dra nytte av det på urettmessig eller illojal måte. I Ot. prp. nr. 13 (2008-2009) heter det at med forskningsideer menes både presentasjon av aktuelle tema som blir presentert som aktuelle å forske på og de mer konkrete planene der opplegg, hva en eventuelt ønsker å oppnå osv. kommer frem. Opplysninger som gjelder forskningsprosjekter kan blant annet omfatte metodene som skal brukes, hva slags utstyr en tenker å benytte, hvilke finansieringskilder en har og liknende. Opplysninger som i generelle vendinger forteller at et forskningsprosjekt eksisterer, men ikke sier noe mer konkret om prosjektet, er ikke omfattet av unntaket. Det er for øvrig ikke krav om at en

forskingssidé eller et forskingsprosjekt skal representere noen form for økonomisk verdi for at unntaket skal gjelde.

Gjennomføring av innsyn hos Forskningsrådet

Saken returneres Forskningsrådet for ny behandling av innsynsbegjæringen.

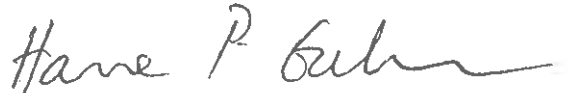
Forskningsrådet må i den sammenheng vurdere om det er noen opplysninger som kan unntas med hjemmel i offentleglova § 26 fjerde ledd.

Med hilsen



Live Haaland (e.f.)
avdelingsdirektør

22247458



Hanne P. Gulbrandsen
seniorrådgiver

22247472

Kopi:

Norges forskningsråd