



DET KONGELIGE  
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Walter Keim

Deres ref

Vår ref

Dato

22/1904-2

30. september 2022

## Klage over delvis avslag på krav om innsyn i dokumenter hos Forskningsrådet - Vedtak i klagesak

Kunnskapsdepartementet viser til din klage over vedtak fattet av Norges forskningsråd (NFR) om avslag på dokumentinnsyn etter offentlighetsloven (offl.), senest av 25. februar 2022. Klagen ble 4. april 2022 oversendt til Kunnskapsdepartementet som klageinstans. Vi beklager lang saksbehandlingstid.

### Bakgrunn

Saken gjelder krav om innsyn i dokumentene i sak 21/1554 hos NFR. Klageren ba om innsyn i dokumentene 17. januar 2022. Innsyn er gitt i flere omganger, siste gang 29. mars 2022 etter at klageren etterspurte behandling av klage over avslag. For oversikt over saksgangen, se oversendelse av klage av 4. april 2022 fra NFR til Kunnskapsdepartementet, som også er sendt til klageren.

Klageren har fått avslag på innsynskravet for dokumentene 2-9 på sak 21/1554 hos NFR. Avslaget ble gitt med grunnlag i offl. § 15 andre ledd. Merinnsyn etter § 11 ble vurdert. Hele dokumentet ble unntatt fra innsyn etter offl. § 12 bokstav c.

Avslaget ble påklaget 11. og 25. februar 2022.

Anførslene fra klageren og fra NFR går fram av oversendelsen av klagen av 4. april 2022.

### Nærmere om dokumentene

Dokumentene som vurderes i denne saken, er hentet inn fra eksperter som bistår NFR i vurderingen av hvilke søknader fra forskere som skal tildeles utlyste midler. I forbindelse med vurdering av søknadene kontakter NFR eksperter fra nasjonalt og internasjonalt

Postadresse  
Postboks 8119 Dep  
0032 Oslo  
postmottak@kd.dep.no

Kontoradresse  
Kirkeg. 18  
www.kd.dep.no

Telefon\*  
22 24 90 90  
Org.nr.  
872 417 842

Avdeling  
Juridisk avdeling

Saksbehandler  
Ellen Carine  
Smogeli  
22 24 77 51

ledende forsknings- og innovasjonsmiljøer. Ekspertene vurderer søknaden opp mot vurderingskriteriene i utlysingen. Søknaden vurderes av flere eksperter som er satt sammen i paneler.

NFR velger ut ekspertene som skal delta, planlegger prosessen for arbeidet i panelet, arrangerer møter osv.

Panelmedlemmenes individuelle vurderinger av hver søknad sendes til NFR. I forkant av møtet mellom panelmedlemmene går NFR gjennom den enkelte vurdering for å blant annet vurdere om eksperten har forstått oppdraget, og om vurderingen er gjort i henhold til retningslinjene ekspertene har fått. I tillegg brukes uttalelsene til forberedelse på eventuelle uforutsette problemstillinger i søknadsvurderingen knyttet til f.eks. metoder, etikk eller andre dimensjoner i søknaden.

De individuelle vurderingene blir delt mellom panelmedlemmene når alle har levert sine vurderinger, og danner grunnlaget for deres forberedelse til diskusjonene i et felles panelmøte.

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

Panelet leverer en felles, omforent skriftlig vurdering av den enkelte søknad. Denne 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. Det gis innsyn i denne panelvurderingen.

### **Regelverk**

Bestemmelsen i offl. § 15 andre ledd gir adgang til å ikke gi innsyn i råd og vurderinger av hvordan et organ bør stille seg i en sak, som organet har hentet inn til bruk i sin interne saksforberedelse. Det er et vilkår at unntak er nødvendig av hensyn til en forsvarlig ivaretagelse av det offentlige interesser i saken.

Det går fram av offl. § 12 bokstav c at hele dokumentet kan unntas dersom opplysningene som kan eller skal unntas i et dokument utgjør den vesentligste delen av dokumentet. Ved vurderingen er det relevant å legge vekt på omfanget av opplysningene det blir gjort unntak for, og hvor sentrale disse opplysningene er, jf. *Rettleiar til offentleglova* punkt 5.2.

Når opplysningene ikke er underlagt taushetsplikt, plikter forvaltningsorganet å vurdere om det likevel skal gis innsyn (merinnsyn) etter offl. § 11. Organet bør gi innsyn dersom hensynet til offentlig innsyn veier tyngre enn behovet for unntak.

## Vurdering

Adgang til unntak etter offl. § 15 andre ledd gjelder for det første kun for råd og vurderinger av hvordan mottakerorganet bør stille seg i en sak. Uttalelsene fra ekspertene er vurderinger av søknader opp mot vurderingskriteriene som er angitt i utlysningen. Eksperten vurderer søknadens styrker og svakheter, setter karakterer på de ulike kriteriene ut fra gitte retningslinjer for karaktergivning, og kommenterer søknaden. Ekspertene gir en vurdering av søknaden, og råd om hvilke prosjekter som er støtteverdige fra et faglig ståsted. Dokumentene inneholder dermed råd og vurderinger av hvordan mottakerorganet bør stille seg i en sak, og denne delen av vilkårene for unntak etter offl. § 15 andre ledd er oppfylt.

For det andre er det et vilkår etter offl. § 15 andre ledd at dokumentet er innhentet av mottakerorganet til bruk i den interne saksforberedelsen. Det er dermed et vilkår for unntak at NFR har hentet inn vurderingene til bruk i den interne saksforberedelsen i NFR.

NFR inngår avtaler med og henter inn vurderingene fra den enkelte ekspert, går gjennom den enkelte vurdering som beskrevet over, og sender enkeltekspertvurderingene til medlemmene i ekspertpanelet for videre samarbeid om omforent vurdering. Det samlede ekspertpanelet gir sin endelige vurdering, og NFR bruker denne omforente vurderingen i sin avgjørelse av om søknaden skal innvilges.

Det er klart at den omforente vurderingen fra ekspertpanelet brukes i NFRs saksforberedelse ved avgjørelsen av søknader om midler. I denne saken er det imidlertid bedt om innsyn i vurderingene fra den enkelte ekspert. Spørsmålet er dermed om vurderingen fra den enkelte ekspert kan sies å være hentet inn til bruk i den interne saksforberedelsen i NFR.

Justis- og beredskapsdepartementets *Rettleiar til offentleglova* omtaler vilkåret om innhenting til bruk for saksforberedelsen i punkt 7.3.2.4 (omtalen gjelder tilsvarende vilkår i § 15 første ledd, og kravet i andre ledd har samme innhold):

*Eit neste vilkår for å kunne gjere unntak etter § 15 fyrste ledd fyrste punktum er at dokumentet må vere til bruk for den interne saksførebuinga i det overordna organet. Dette inneber at sjølve føremålet med å innhente dokumentet i hovudsak må vere at det skal nyttast i førebuinga av ei uavslutta sak i det overordna organet. (...)*

*Det er ikkje noko krav om at dokumentet reint faktisk blir brukt i saksførebuinga i det overordna organet. Det sentrale er om dokumentet er oversendt med sikte på slik bruk. Dersom føresetnaden ved oversendinga er at dokumentet skal sendast vidare i uendra form frå det overordna organet til utanforståande, og situasjonen er at unntaka i § 15 ikkje kan brukast ved oversendinga frå det overordna organet, vil ikkje unntaket kunne brukast.*

Formålet med å innhente dokumentet må altså være at det skal benyttes i den interne saksforberedelsen i NFR. Unntaket omfatter forberedelse av saker i videre forstand, og det er ikke et krav om at dokumentet skal benyttes i forberedelse av et bestemt vedtak eller en

konkret sak. Enkeltekspertvurderingene oversendes uendret til de andre medlemmene i ekspertpanelet, noe som isolert sett trekker i retning av at de ikke er hentet inn for bruk i saksforberedelsen i NFR. NFR bruker imidlertid enkeltekspertvurderingene også til forberedelsen av den videre prosessen med vurdering av søknader om midler. NFR går gjennom den enkelte vurdering for å kvalitetssikre at den fyller de krav som stilles og dermed kan benyttes i det videre arbeidet, og for å belyse og forberede eventuelle problemstillinger knyttet til f.eks. metoder, etikk eller andre dimensjoner i søknaden. Dette arbeidet er en del av den interne saksforberedelsen hos NFR. Departementet mener at enkeltekspertvurderingene er hentet inn til bruk i den interne saksforberedelsen i NFR, og vilkåret om dette i offl. § 15 andre ledd er dermed oppfylt.

For det tredje må unntak etter offl. § 15 andre ledd være nødvendig av hensyn til en forsvarlig ivaretagelse av det offentlige interesser i saken. Det går fram av forarbeidene til loven (Ot.prp. nr. 102 (2004-2005)) at dette innebærer at det må være en noenlunde reell fare for at innsyn vil føre til skade av et visst omfang på det offentlige interesser.

Dokumentene inneholder de foreløpige vurderinger ekspertene har gjort 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. NFR har pekt på tre skadelige effekter av å gi innsyn i enkeltekspertvurderinger:

- innsyn vil gi et feilaktig bilde av hvordan panelet har kommet frem til sin endelige vurdering av søknaden, og hvordan enkeltekspertuttalelsen er vektlagt både i forhold til de øvrige ekspertenes vurderinger og de betraktninger og justeringer som kom fram under diskusjonen i panelmøtet.
- innsyn i vurderingene kan medføre at det blir vanskeligere å rekruttere eksperter til søknadsbehandlingen, samt at kvaliteten på søknadsbehandlingen vil svekkes.
- innsyn 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. Innsyn kan medføre at ekspertene ikke lenger vil uttale seg like fritt, og at de vil begrense seg i sine vurderinger, noe som vil kunne medføre at kvaliteten i vurderingene svekkes.

NFR har opplyst at de i 2022 mottok ca. 2000 søknader under utlysningen "Forskerprosjekt for fornyelse". Hver søknad får minst to ekspertuttalelser før panelmøtet, og i 2022 mottok NFR omlag 4000 uttalelser fra enkeltekspertene før panelmøtene. I 2021 mottok NFR ca. 2400 søknader. Andre utlysninger av midler til FoU (Samarbeidsprosjekt, innovasjonsprosjekter mv.) kommer i tillegg.

NFR har opplyst at det på enkelte fagområder er krevende å få tak i eksperter. Ved inngåelse av avtaler med ekspertene, blir de opplyst at den enkelte uttalelse er fortrolig. Det er klart at innsynsretten etter offentlighetsloven ikke kan innskrenkes gjennom slik avtale,

men det at en slik forutsetning er lagt inn i avtalen viser at fortrolighet er viktig for ekspertene. Departementet legger til grunn at offentlighet rundt enkelttekniskertvurderingene vil oppfattes som negativt av en del av ekspertene, og at dette kan føre til større vanskeligheter med å rekruttere eksperter. Dette kan i seg selv være et problem for framtidige utlysninger.

Ved fordelingen av midler til forskning er det viktig at det foretas gode vurderinger av den enkelte søknad. Det er sterk konkurranse om offentlige midler, der mange ikke når opp. Den endelige vurderingen fra ekspertpanelet sendes til søkeren, slik at vedkommende kan gjøre seg kjent med ekspertenes samlede vurdering. Det gis også innsyn etter offentlighetsloven til andre som ber om det. Enkelttekniskertvurderingene som sendes til NFR og til ekspertpanelet i forkant av panelmøtet, er typisk underlagsmateriale til diskusjonen, der den enkelte ekspert gir sin faglige vurdering av søknaden. Det er viktig at denne vurderingen gis mest mulig åpent og fritt, uten påvirkning av en mulig senere offentliggjøring av vurderingen. Slik får panelet fram de synspunkter som er nødvendig inn i felles diskusjon, som ender opp i en omforent uttalelse. Departementet mener at innsyn i enkelttekniskertvurderingene kan føre til at ekspertene blir mer tilbakeholdne med å uttale seg fritt, og at dette dermed kan svekke beslutningsgrunnlaget for tildeling av offentlige midler til forskning. Departementet er kommet til at vilkåret i offl. § 15 andre ledd om at unntak må være nødvendig av hensyn til en forsvarlig ivaretagelse av det offentlige interesser i saken er oppfylt.

På bakgrunn av dette er departementet kommet til at vilkårene for unntak fra innsyn i offl. § 15 andre ledd er oppfylt.

#### **Unntak for resten av dokumentet**

Offl. § 15 andre ledd gir grunnlag for å unnta opplysninger i et dokument, og ikke hele dokumentet. Som omtalt over kan offl. § 12 bokstav c gi grunnlag for å unnta resten av dokumentet.

Enkelttekniskertvurderingene fylles inn i et skjema. Dette skjemaet er det samme som brukes til panelvurderingen, og skjemaet som sådan er det allerede gitt innsyn i. Skjemaet er også tilgjengelig på NFRs nettsider og gjennom utlysningen. Det er de utfylte enkelttekniskertvurderingene som det er adgang til å unnta etter offl. § 15 andre ledd, og de andre delene av dokumentet er allerede offentlig kjent. Det er disse enkelttekniskertvurderingene som er den innholdsmessig sentrale delen av dokumentene, og som eventuelt ville kunne sladdes dersom det ble gitt innsyn i resten av dokumentet. Departementet er kommet til at de sentrale og vesentligste delene av dokumentet kan unntas offentlighet, og at vilkåret for unntak for hele dokumentet i offl. § 12 bokstav c er oppfylt.

#### **Merinnsyn**

Offentlighetsloven § 11 bestemmer at når det er adgang til å unnta et dokument fra innsyn, skal organet likevel vurdere å gi helt eller delvis innsyn. Merinnsyn bør gis dersom hensynet til offentlig innsyn veier tyngre enn behovet for unntak.

Det er trolig en viss offentlig interesse for hvordan enkelttekniskertene vurderer søknader om offentlige midler. Tildelingene vil ha stor betydning for den enkelte søker, og også andre enn søkeren kan ha interesse av å få innsyn i den enkelte ekspertvurdering. På den annen side vil innsyn i disse vurderingene kunne ha slike skadevirkninger som er omtalt over. Det er et klart behov for å kunne skjerme de råd og vurderinger som er hentet inn fra enkelttekniskertene, for å sikre at tildelingen av offentlige midler bygger på et best mulig beslutningsgrunnlag. Departementet er kommet til at behovet for unntak veier tyngre enn hensynet til offentlig innsyn i denne saken, og det gis ikke merinnsyn etter offl. § 11.

### **Vedtak**

Klagen tas ikke til følge.

Vedtaket er endelig og kan ikke påklages.

Med hilsen

Therese Sofie Aasen (e.f.)  
avdelingsdirektør

Ellen Carine Smogeli  
fagdirektør

*Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer*

Kopi

Norges forskningsråd