



## Klagenemnda for Koronakommisjonen

Klagenemnda er oppnevnt i statsråd 20. november 2020

Deres ref	Vår ref	Dato
	2021/2	16.02.2021

### **Vedtak i klagesak - innsyn i saksdokument for Koronakommisjonen etter offentliglova**

Vi viser til NRKs klage ved Peter Svaar 05.02.2021 og til Koronakommisjonens oversendelse 09.02.2021.

#### **Vedtak**

**Klagen har ikke ført fram. Nemnda stadfester kommisjonens avgjørelse om å avslå innsynskravet for de aktuelle dokumentene.**

#### **Bakgrunnen for saken**

NRK ba 04.02.2021 om innsyn i en rekke intervjureferater. Kommisjonen avslo anmodningen om innsyn 05.02.2021, og mottok klage fra NRK samme dag. Klagen gjelder avslag på innsyn i referater fra kommisjonens intervjuer med:

Bent Høie  
Camilla Stoltenberg  
Preben Aavitsland  
Espen Nakstad  
Bjørn Guldvog  
Bjørn-Erik Larsen (må antas å være feilskrift for Bjørn-Inge Larsen)  
Erna Solberg  
Camilla Lofthus

Kommisjonen sendte 09.02.2021 klagen over til klagenemnda med en utfyllende redegjørelse.

I klagen fra NRK bes om en ny vurdering av hva som er formålet med dokumentet. Klager viser videre til at dokumentet ikke skal være sendt ut av organet for å være internt og ber om en ny vurdering av om dette vilkåret er oppfylt. Med hensyn til merinnsynsvurderingen fremheves det at det er av vesentlig interesse for offentligheten å få innsyn til kommisjonens underlagsmateriale, slik at det er mulig å ettergå kommisjonens konklusjoner. Klager viser til offentleglova § 1 og mener det gjør seg gjeldende sterke meroffentlighetshensyn, og ber om utvidet begrunnelse og vurdering av meroffentlighet for hver enkelt forklaring.

Koronakommisjonen har i oversendelsen til klagenemnda gitt uttrykk for at Koronakommisjonen mener det er utvilsomt at referatene fra intervjuer kommisjonen har avholdt er organinterne dokument som kan unntas innsyn etter offentleglova § 14. Koronakommisjonen bekrefter at ingen av referatene, heller ikke kopi, er sendt ut av organet. Kommisjonen fremholder at referatene er interne dokumenter som Koronakommisjonen bruker som et ledd i granskningen.

Det gis videre uttrykk for at kommisjonen har vurdert om det er grunnlag for å gi merinnsyn, jf. offl. § 11. Kommisjonen beskriver at etter hvert intervju har man en prosess med kvalitetssikring. Det fremholdes at felles for alle referatene klager har bedt om innsyn i, er at de ikke er ferdigstilt enda. Ingen av referatene klager har bedt om innsyn i, er ferdig bearbeidet, og referatene er ikke endelig godkjent. Det vil si at utkastene, slik de nå foreligger, kan ha feil eller unøyaktigheter som ennå ikke er rettet. Felles for alle de nevnte intervjuene er videre at kommisjonen har stilt spørsmål for å få bekreftet, nyansert eller avkreftet foreløpige hypoteser og vurderinger. Det fremholdes videre at når kommisjonen gjør sin endelige vurdering, er referatene kun ett av flere grunnlag som konklusjonene i rapporten baseres på. Kommisjonen mener derfor at innsyn på det nåværende tidspunktet vil kunne gi et sterkt misvisende bilde. Samlet mener kommisjonen at behovet for å unnta innsyn klart veier tyngre enn hensynet til offentlig innsyn, jf. offl. § 11 andre setning.

Vi finner saken tilstrekkelig opplyst.

### **Regelverk**

Klagenemnda er klageinstans etter offentleglova for saker som gjelder dokumenter laget av eller for Koronakommisjonen. Forvaltningsloven gjelder for klagenemndas behandling av saken. Klagenemnda kan prøve alle sider av vedtaket som er påklaget, også vurderingene som Koronakommisjonen har gjort etter skjønn, og ta hensyn til nye omstendigheter, jf. fvl. § 34. Etter fvl. § 34 kan klageinstansen selv treffe nytt vedtak i saken eller oppheve underinstansens vedtak og sende saken tilbake for ny eller delvis ny behandling. Hovedregelen om innsyn går fram av offentleglova. § 3:

*«Saksdokument, journalar og liknande register for organet er opne for innsyn dersom ikkje anna følgjer av lov eller forskrift med heimel i lov. Alle kan krevje innsyn i saksdokument, journalar og liknande register til organet hos vedkommande organ.»*

Etter offentleglova § 4 andre ledd er saksdokumenter for organet «*dokument som er komne inn til eller lagde fram for eit organ, eller som organet sjølv har oppretta, og som gjeld ansvarsområdet*

Offentleglova § 15 andre ledd sier vidare at det på visse vilkår kan gjeres unntak for deler av dokumenter som organet har innhentet utenfra for den interne saksforberedelsen. Dette gjelder etter bestemmelsen tredje ledd også for dokument om innhenting av vurderinger fra utenforstående.

Offentleglova § 12 gir vilkår for unntak for resten av dokumentet når det det er hjemmel til å gjøre unntak fra innsyn for deler av et dokument.

Offentleglova § 11 om merinnsyn sier følgende:

*«Når det er høve til å gjere unntak frå innsyn, skal organet likevel vurdere å gi heilt eller delvis innsyn. Organet bør gi innsyn dersom omsynet til offentleg innsyn veg tyngre enn behovet for unntak.»*

Offentleglova § 24 første ledd gir hjemmel til å gjøre unntak fra innsyn når det er påkrevd fordi innsyn vil motvirke offentlige kontroll- eller reguleringstiltak eller andre pålegg eller forbud, eller føre til fare for at de ikke kan gjennomføres.

#### Klagenemndas vurdering av dokumentene

Koronakommisjonen har opplyst at de ikke ennå har gjennomført noen intervju med Camilla Lofthus, og at det dermed ikke foreligger noe referat. Det er på det rene at hovedregelen om innsyn etter offentleglova § 3 kun gjelder eksisterende dokumenter. Offentleglova § 9 om sammenstilling fra databaser er ikke aktuell her. Klagenemnda er således enig med kommisjonen i at denne delen av innsynskravet må avslås.

Når det gjelder utkastene til referater fra intervjuer med hhv. Bent Høie, Camilla Stoltenberg, Preben Aavitsland, Espen Nakstad, Bjørn Guldvog, Bjørn-Inge Larsen og Erna Solberg er klagenemnda enig med kommisjonen i at disse dokumentene er omfattet av unntaket i offentleglova § 14.

Unntaket i offentleglova § 14 gjelder dokumenter som er utarbeidet for «*eiga intern saksførebuing*». Referatutkastene er utarbeidet av kommisjonen selv til bruk i det videre arbeidet med den rapporten/de rapportene kommisjonen skal levere. Poenget med referatene er å sikre notoritet for opplysninger gitt muntlig gjennom intervjuer, slik at disse kan benyttes i kommisjonens videre arbeid. Dokumentene er således utarbeidet for kommisjonens egen saksforberedelse. Det er på det rene at organinterne dokumenter kan miste sin status som organinterne dersom de sendes ut av organet. Kommisjonen har fremholdt at ingen av utkastene til referater er sendt ut av organet, heller ikke kopier. Klagenemnda legger dette til grunn. Da ingen av unntakene i § 14 annet ledd kommer til anvendelse, kan referatutkastene unntas fra offentlighet etter § 14 første ledd.

Det følger av offentleglova § 11 at selv om det er adgang til å gjøre unntak fra innsyn, «*skal organet likevel vurdere å gi heilt eller delvis innsyn. Organet bør gi innsyn dersom omsynet til*

*offentleg innsyn veg tyngre enn behovet for unntak.» Det er på det rene at merinnsynsvurderingen skal skje konkret for det enkelte dokument. I dette tilfellet er imidlertid de relevante karakteristika ved alle dokumentene de samme. Alle referatutkastene vurderes derfor samlet.*

Hovedhensynene bak unntaket i § 14 er å ivareta en åpen og fri dialog internt i organet for å få frem vurderinger og meningsbrytninger, sikre et best mulig resultat av saksbehandlingen og hindre (uberettigede) forventninger om et konkret resultat eller tvil om hva som er besluttet eller skal besluttes, se Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) punkt 6.1.2 og Brandt m. fl. «Offentleglova.Lovkommentar» side 217.

Om merinnsyn i organinterne dokumenter fremkommer følgende av Rettleiar til offentleglova, G-2009-419 punkt 7.5:

*Offentleglova byggjer på ein føresetnad om at unntakshøvet for organinterne dokument i offentleglova § 14 fyrste ledd er gjennomgåande godt grunnlagt. For kjernen av dokument som er omfatta av dette unntaket, det vil mellom anna seie råd og vurderingar, i vid tyding, av kva avgjerd organet bør treffe eller kva handlemåte mv. det bør velje i ei sak, vil det dermed nokså gjennomgåande gjelde at det ikkje bør utøvast meirinnsyn, korkje heilt eller delvis. Dette kan etter omstenda stille seg annleis for dokument som ligg i randsona av dette unntaket, til dømes dokument som utelukkande inneheld generelle premissar som er allment kjende eller tilgjengelege.*

De aktuelle referatutkastene fremstår som dokumenter under arbeid. De inneholder både feil og unøyaktigheter samt merknader, spørsmål mv. antagelig fra den som har skrevet utkastet i første hånd. Kommisjonen har opplyst at utkastene ikke er godkjent av intervjuobjektene. Referatene viser videre hvilke spørsmål og oppfølgingsspørsmål kommisjonen har stilt intervjuobjektene og sier dermed mye om hvilke foreløpige hypoteser kommisjonen arbeider ut fra og hvilke vurderinger kommisjonen foreløpig har gjort. Selv om dokumentene ikke inneholder «råd og vurderingar» må referatutkastene på denne bakgrunnen anses for å ligge i kjernen av det § 14 er tenkt å skulle omfatte, jf. sitatet ovenfor. Det skal således ganske mye til for at interesseavveiningen etter § 11 slår ut i favør av innsyn.

Det er ingen tvil om at myndighetenes håndtering av covid-19 pandemien har stor offentlig interesse, noe som er et tungt argument for merinnsyn. Den offentlige interessen knytter seg imidlertid først og fremst til de konklusjoner kommisjonen kommer til, og gjør seg ikke i så stor grad gjeldende for de dokumentene det er tale om her. NRK har i klagen fremholdt at det er av vesentlig interesse for offentligheten å få innsyn til kommisjonens underlagsmateriale, slik at det er mulig å ettergå kommisjonens konklusjoner. Dette er åpenbart et relevant argument, men det treffer først og fremst *ferdigstilte* referater fra intervjuer.

Som nevnt ovenfor inneholder utkastene feil og unøyaktigheter, og da de ennå ikke er forelagt for intervjuobjektene kan det heller ikke utelukkes at de inneholder misforståelser. Videre sier referatutkastene mye om hvilke foreløpige hypoteser kommisjonen arbeider ut fra og hvilke vurderinger kommisjonen foreløpig har gjort. Kommisjonen har fremholdt at når den

gjør sin endelige vurdering, er dessuten referatene fra intervjuene kun ett av flere grunnlag som konklusjonene i rapporten baseres på. Kommisjonen mener derfor at innsyn på det nåværende tidspunktet vil kunne gi et sterkt misvisende bilde. Klagenemnda er enig i dette, og mener på denne bakgrunnen at hensynene til offentlig innsyn ikke veier tyngre enn behovet for unntak. Klagenemnda er således enig med kommisjonen i at det ikke utvises merinnsyn i referatutkastene.

#### Oppsummering

Klagen har ikke ført fram. Nemnda stadfester kommisjonens avgjørelse om å avslå innsynskravet for de aktuelle dokumentene.

Avgjørelsen tatt av en enstemmig nemnd på grunnlag av sirkulert utkast per e-post. De andre medlemmene av nemnda er Gunnar O. Hæreid og Lars-Marius Heggberget.



Anna Camilla Selman  
leder