



Klagenemnda for Koronakommisjonen

Klagenemnda er oppnevnt i statsråd 20. november 2020

Deres ref	Vår ref	Dato
	2021/3	30.03.2021

Vedtak i klagesak - innsyn i saksdokument for Koronakommisjonen etter offentliggjøring

Vi viser til NRK v/ Peter Svaars klage av 08.03.2021 og til Koronakommisjonens oversendelse 18.03.2021.

Vedtak

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

Bakgrunnen for saken

NRK ba 17.02.2021 om innsyn i blant annet en rekke skriftlige notater fra Koronakommisjonens sekretariat til Koronakommisjonen og lydopptak fra kommisjonens intervjuer. Kommisjonen avslå innsyn 23.02.2021. NRK påklaget avslaget 08.03.2021. Klagen gjelder avslag på innsyn i notat nummer 50, 51, 52, 53, 54, 59 og 60. I tillegg gjelder klagen avslag på innsyn i lydopptak fra følgende intervjuer:

- Bent Høie
- Camilla Stoltenberg
- Preben Aavitsland
- Espen R. Nakstad
- Bjørn Guldvog
- Bjørn-Inge Larsen
- Erna Solberg
- Monica Mæland

Kommisjonen sendte 18.03.2021 klagen over til Klagenemnda med en utfyllende redegjørelse.

I klagen fra NRK vises det til at lydopptakene gjelder informasjonsinnhenting fra eksterne aktører. Klager stiller derfor spørsmålstegn ved om lydopptakene kan anses for organinterne dokumenter. Klager understreker at det er tale om ekstern informasjonsinnhenting og kan ikke se at det foreligger tungtveiende grunner som taler imot innsyn. På den annen side gjelder dokumentene etter klagers oppfatning tema av vesentlig offentlig interesse. Når det gjelder kommisjonens skriftlige notater, presiserer klager at notatene knytter seg til eksterne rapporter og utredninger.

Kommisjonen mener på sin side at lydopptakene er å anse for organinterne dokumenter. Det fremholdes at det er kommisjonen som har kalt inn til intervjuene og som har tatt opptak av samtalene. Opptakene skal tjene til kvalitetssikring av kommisjonens interne skriftlige referater. Det er videre vist til at intervjuene bygger på grundige forberedelser fra kommisjonen, og at det ikke er tale om frie forklaringer. Kommisjonen anerkjenner at lydopptakene har betydelig offentlig interesse, men anser likevel at hensynene mot offentliggjøring er så tungtveiende at innsyn ikke bør gis.

For sekretariatets notater til kommisjonen vises til at det er tale om organinterne arbeidsdokumenter med foreløpige og ufullstendige oppsummeringer og vurderinger. Kommisjonen viser til at offentliggjøring vil kunne gi et sterkt misvisende bilde av kommisjonens funn og vurderinger, og mener derfor at det ikke bør utøves meroffentlighet i notatene.

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 offl. § 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 offl § 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

Av § 14 første ledd går det fram at et organ kan gjøre unntak fra innsyn for dokument utarbeidet for sin egen interne saksforberedelse.

Offentleglova § 15 andre ledd sier videre at det på visse vilkår kan gjøres 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 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.»

Klagenemndas vurdering

Klagenemnda konstaterer innledningsvis, i likhet med partene, at lydopptak er dokumenter i offentleglovas forstand, jf. lovens § 4.

Unntaket i offentleglova § 14 gjelder dokumenter som er utarbeidet for «*eiga intern saksførebuing*». Klagenemnda legger på bakgrunn av sakens opplysninger til grunn at verken de aktuelle notatene eller lydopptakene er sendt ut av kommisjonen. Klagenemnda anser derfor at det i utgangspunktet er tale om organinterne dokumenter, som omhandlet i offentleglova § 14.

NRK har problematisert at lydopptakene gjelder samtaler med eksterne aktører og at notatene omtaler eksterne rapporter og utredninger. Synspunktet antas å være at dette fratar dokumentene deres karakter av organinterne dokumenter. Dette er Klagenemnda ikke enig i.

Når det gjelder lydopptakene er disse gjort av intervjuer som har funnet sted hos Koronakommisjonen. Klagenemnda har forstått det slik at opptakene utelukkende skal benyttes av kommisjonen, og at de ikke er ment utlevert til eksterne – heller ikke til intervjuobjektene. Formålet med lydopptakene er ifølge kommisjonen å tjene som underlag for kommisjonens utarbeidelse av skriftlige referater. Under disse forutsetningene kan lydopptakene sidestilles med interne referater eller notater fra samtaler. Klagenemnda mener på denne bakgrunn at lydopptakene utvilsomt må anses som organinterne dokumenter, selv om intervjuobjektene er eksterne.

Klagenemnda mener videre at de aktuelle skriftlige notatene fra Koronakommisjonens sekretariat til kommisjonen, utvilsomt er å anse for organinterne dokumenter selv om de delvis omtaler eksterne rapporter og utredninger. Samtlige av notatene fremstår som arbeidsunderlag utarbeidet av sekretariatet til bruk i kommisjonens videre arbeid, og gir uttrykk for sekretariatets foreløpige oppsummeringer og vurderinger av innhentet informasjon.

Klagenemnda er etter dette enig med kommisjonen i at både lydopptakene og de skriftlige notatene er utarbeidet for kommisjonens egen saksforberedelse, og at disse organinterne dokumentene i sin helhet kan unntas offentlighet etter offl. § 14.

Spørsmålet for Klagenemnda er deretter om det bør utøves meroffentlighet etter offl. § 11 i de organinterne dokumentene. 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 begge grupper dokumenter de samme. Alle lydopptakene vurderes derfor samlet. Det samme gjelder notatene fra sekretariatet til kommisjonen.

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 meroffentlighetsvurderingen etter § 11 for organinterne dokumenter, uttales følgende om utgangspunktet for vurderingen i Rettleiar til offentleglova kap. 7.5:

«Offentleglova byggjer på ein føresetnad om at unntakshøvet for organinterne dokument i offentleglova § 14 fyrste ledd er gjennomgåande godt grunnnett. 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.»

Lydopptakene gjelder kommisjonens intervjuer med sentrale premissleverandører og beslutningstakere i Norges håndtering av korona-pandemien og har følgelig betydelig offentlig interesse. Samtlige opptak har imidlertid tilsynelatende betydelige innslag av kommisjonsmedlemmenes foreløpige vurderinger. Intervjuene preges videre av en forhåndsfastsatt struktur fra kommisjonens side, hvilket kan gi indikasjoner på kommisjonens foreløpige vurderinger. Lydopptakene inneholder også enkelte kommisjonsmedlemmers foreløpige vurderinger av intervjuobjektens opplysninger. I tillegg kommer at kommisjonen har brukt intervjuene til å fylle «kunnskapshull» man ikke har klart å få klarhet i ved gjennomgang av dokumenter. Informasjonen fra intervjuene må derfor forstås i lys av alle de andre kildene kommisjonen har benyttet. Isolert sett vil således lydopptakene kunne gi et misvisende bilde av kommisjonens helhetlige vurderinger. Merinnsyn i lydopptakene – særlig med justisministeren – synes videre å forutsette en vurdering av om det fremkommer opplysninger underlagt taushetsplikt, jf. offentleglova § 13. Klagenemnda slutter seg etter dette til kommisjonens vurdering av at det ikke bør utøves merinnsyn i lydopptakene.

Klagenemnda bemerker videre at samtlige av de skriftlige notatene inneholder vurderinger og råd fra sekretariatet til kommisjonen. Formålet med alle notatene er at de skal være et utgangspunkt for diskusjon og videre arbeid i kommisjonen. Innholdet i notatene ligger etter

Klagenemndas oppfatning i kjernen av offentleglova § 14, og det synes ikke mulig å utøve merinnsyn i deler av dokumentene uten at resterende deler fremstår misvisende.

Klagenemnda er etter dette enig med kommisjonen i at hensynene som taler for unntak fra offentlighet veier tyngre enn hensynet til offentlighet for de foreliggende notatene.

Oppsummering

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

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



Anna Camilla Selman
leder