

22. juli-kommisjonen

Justisdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030

17.10.2011

Særlov om unntak fra offentlig innsyn i 22. Juli-kommisjonens dokumenter

Det vises til min telefonsamtale av i dag med Departementsråd Morten Ruud.

Den 12.08.2011 oppnevnte regjeringen en uavhengig kommisjon (22. juli-kommisjonen) for å gjennomgå, evaluere og trekke lærdom fra angrepene på Regjeringskvartalet og Utøya 22. juli 2011.

Naturlig nok er det er stor offentlig interesse rundt kommisjonens arbeid. Allerede nå mottar kommisjonen begjæringer om innsyn i alle dokumenter i kommisjonens offentlige journal. Kommisjonen søker å gi allmennheten god innsikt i fremdriften i kommisjonsarbeidet, og har bl.a. publisert hovedtrekkene i det vedtatte arbeidsprogram, og invitert media til kommisjonens befaringer. Kommisjonen har etablert en egen nettside.

Kommisjonen er bedt om å *"få alle fakta på bordet, usminket og ærlig"*, og å bidra til en samlet og helhetlig framstilling. Kommisjonen har etablert et eget arkiv og tar sikte på å overlevere rapport og bakgrunnsmateriale til oppdragsgiver.

Gjennom de første månedenes arbeid er det avdekket at det er sannsynlig at offentliglovas regler om innsyn i kommisjonens dokumenter, i enkelte tilfeller, vil kunne avskjære kommisjonen fra kritisk informasjon som anses som vesentlig for å kunne løse oppgaven i kommisjonens mandat. I tillegg er kommisjonen bekymret for at personverninteresser, i enkelte tilfeller, kan komme til å bli krenket gjennom innsyn.

Kommisjonens observasjoner stemmer overens med den analyse som ble presentert av et offentlig utvalg som ble nedsatt i 2007 for å vurdere endringer i regelverket for granskningskommisjoner oppnevnt av det offentlige. I NOU 2009:09 foreslås det derfor at slike kommisjoner i fremtiden skal ha tilsvarende regler om offentlighet som Sivilombudsmannen, blant annet slik at det skal kunne gjøre unntak fra innsyn i kommisjonens dokumenter når *"særlige grunner"* tilsier dette.

Den foreslåtte loven er for tiden på høring. 22. juli-kommisjonen ber om at Justisdepartementet fremmer forslag om en særlov om kommisjonens arbeid, med samme ordlyd som lovbestemmelsen foreslått i nevnte NOU. Nedenfor følger en nærmere redegjørelse for dette.

1. Kommisjonens mandat

Kommisjonens mandat følger vedlagt.

Det følger av mandatet at kommisjonen skal foreta en gjennomgang og evaluering for å trekke

lærdom fra hendelsene 22. juli med sikte på at det norske samfunnet skal kunne stå best mulig rustet til å avverge og møte eventuelle fremtidige angrep, samtidig som en tar vare på sentrale verdier i det norske samfunnet som åpenhet og demokrati.

Kommisjonen skal i følge mandatet se nærmere på samfunnets og myndighetenes evne til:

- å avdekke planer om og avverge angrep
- å beskytte seg mot og redusere konsekvensene av angrep
- å håndtere situasjonen under og etter slike hendelser, herunder ivaretagelse av skadede og pårørende. Kommisjonen bes også se hen til at mange av de berørte var unge.

Det følger videre at kommisjonen vil innhente opplysninger fra ulike kilder, herunder tjenestemenn i departementene, politiet, helsevesen, brannvesen og direktorater.

Videre forutsettes det at kommisjonen tar i mot synspunkter fra alle pårørende og direkte berørte som ønsker det.

Til slutt følger av mandatet at kommisjonen kan innhente ekstern kompetanse til bruk for kommisjonens arbeid.

2 Offentliges krav på innsyn i kommisjonens dokumenter etter offentleglova:

Kommisjonen vil innhente dokumenter og opplysninger fra andre offentlige organer (både norske og utenlandske), bedrifter og privatpersoner, og vil selv produsere utkast, brev, referater, notater osv.

Kommisjonen er omfattet av lover og forskrifter som gjelder offentlige forvaltningsorganers virksomhet, herunder forvaltningsloven, offentleglova, personopplysningsloven, sikkerhetsloven og arkivloven.

En gjennomgang av offentleglova med tilhørende forskrift viser at en vesentlig del av de opplysninger og dokumenter kommisjonen vil forvente å motta og utarbeide, vil være taushetsbelagt eller ellers unntatt fra innsyn etter ulike bestemmelser i offentleglova med tilhørende forskrift.

Dokumenter og opplysninger som er underlagt taushetsplikt, vil måtte unntas fra innsyn etter offl § 13. Det antas at mye av materialet kommisjonen mottar vil være underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven, sikkerhetsloven, ulik profesjonslovgivning, osv. I tillegg vil saker som er til behandling hos etterretningstjenesten eller PST i sin helhet kunne unntas, etter særskilt hjemmel i offentlegforskriften § 9.

Dokumenter som er interne i andre offentlige organer, enten etter offl § 14, eller § 15, vil kunne unntas innsyn som interne også etter at de tilflyter kommisjonen. jf veilederen til offentleglova.

Kommisjonen vil i tillegg kunne unnta dokumenter fra innsyn etter offl § 24, enten der det gjelder kontroll og reguleringstiltak, tips om lovbrudd fra private eller offentlige, eller der innsyn vil kunne lette gjennomføringen av straffbare handlinger.

Kommisjonen vil kunne unnta råd og vurderinger fra eksterne om hvorledes kommisjonen skal stille seg i en sak etter offl § 15, andre ledd.

Videre vil dokumenter kommisjonen selv utarbeider, kunne unntas som interne etter offl § 14. Dette vil også omfatte referater fra intervjuer og samtaler med tredjemenn.

For dokumenter eller opplysninger som kan unntas fra innsyn etter offl. §§ 14, 15, 24 og offentlegforskriften § 9 har kommisjonen imidlertid plikt til å vurdere om det likevel skal gis innsyn i hele eller deler av dokumentet jf offl § 11 (såkalt "mer-offentlighet").

Kommisjonen utelukker ikke at det også i noen tilfelle vil kunne være grunnlag for utsatt innsyn etter offl. § 5.

På den annen side viser gjennomgangen av loven at en rekke dokumenter ikke vil kunne unntas fra innsyn.

Det er som hovedregel innsynsrett i dokumenter mottatt fra private personer, med unntak av opplysninger som gjelder "noens personlige forhold", og tilsvarende fra bedrifter, med unntak av opplysninger som avdekker "bedriftshemmeligheter".

Det er som hovedregel innsynsrett i dokumenter mottatt fra offentlige myndigheter i andre land, med mindre informasjonen er taushetsbelagt i hht. lov.

Der kommisjonen innhenter informasjon fra utredningsinstanser eller rådgivere, er det, som nevnt, adgang til å unnta deres "råd og vurderinger". Kommisjonen har som en av sine viktigste oppgaver, også å kartlegge de faktiske forhold. Regelverket er mindre tydelig i hvilken grad kommisjonen vil kunne unnta også beskrivelser av dette.,

3. Dokumenter det vil kunne være uheldig om kommisjonen ikke kan unnta fra innsyn

Som omtalt innledningsvis finnes det flere type dokumenter som det etter kommisjonens syn vil være uheldig at allmennheten gis innsyn i, men som det i dag ikke finnes hjemmel for å unnta fra offentlighet. Det er langt fra sikkert om kommisjonen overskuer alle problemstillinger som kan reises, men det følgende gir en oversikt over de hittil observerte typer dokumenter hvor kommisjonen ser store betenkeligheter knyttet til innsyn:

Innspill fra pårørende og direkte berørte

Det er bl.a. forutsatt i mandatet at kommisjonen skal ta imot innspill fra de berørte og pårørende etter hendelsen 22. juli. I kommisjonens møter med etterlatte og berørte har flere gitt uttrykk for å føle seg overveldet av media, og opplever sterk pågang fra disse. Det fremstår som klart for kommisjonen at et stort antall av disse (hvorav mange er unge) ønsker å gi skriftlige innspill til kommisjonens arbeid, men kun på betingelse av at brevene ikke gjøres offentlig kjent. Etter kommisjonens oppfatning vil det være støtende, og i strid med offentlige interesser dersom de pårørende og berørte i praksis blir avskåret fra å gi sitt syn, gjennom at kommisjonen ikke kan love diskresjon, der dette er et godt begrunnet behov.

Varslere

For å komme til bunns i hendelsesforløpet skal kommisjonen undersøke forhold som involverer et stort antall personer som arbeider innenfor store, hierarkiske virksomheter. Erfaring fra

internkontroll, granskninger, og etterforskning i slike virksomheter tilsier at, med mindre både varslersens identitet og innholdet i varselet kan unntas fra offentlighet, er det en reell fare for at kritiske synspunkter og opplysninger undertrykkes av frykt for gjengjeldelse fra arbeidsgiver, kollegaer, eller andre.

For å være sikker på å nå målet om en "usminket og ærlig" fremstilling, oppfatter kommisjonen det som viktig å kunne legge til rette for at personer som ønsker å varsle om kritikkverdige forhold, uten at dette blir kjent, kan slippe til. Dersom anonyme varsler tillates, vil kommisjonen måtte undersøke om de påpekte forhold lar seg verifisere og dokumentere, slik at det kan gis anledning til forsvarlig kontradiksjon fra de berørte av varselet.

Trakassering

Kommisjonen ser også en viss fare for at kommisjonen vil motta kritiske innspill (enkeltvis eller i store antall) som fremstår som trakasserende mot enkeltpersoner eller som setter et sterkt fokus på enkeltforhold som vil sette enkeltpersoner i en presset stilling. Før kommisjonen får undersøkt forholdet, og skrevet sin rapport, vil det være uheldig, og svært belastende for den enkelte, om all slik kritikk blir offentlig, med den forsterkende effekt at kommisjonen er formidlingskanal. Kommisjonen anser det som viktig at den ikke, ubegrunnet, skaper nye offer gjennom sitt arbeid, og ser det som hensiktsmessig at det gis anledning til å unnta slike innspill av spesielt krenkende karakter fra offentlighet.

Underleverandører

Kommisjonen ser at hensynet til kvalitet og ressurseffektivitet, på enkelte områder, tilsier at kommisjonen ber en utenforstående leverandør gjøre både kartleggingsoppgaver og rådgivningsoppgaver for seg. Slike underleverandørers råd og vurderinger kan unntas fra offentligheten, men regelverket er mindre klart med hensyn til om også faktabeskrivelsene de bygger på kan unntas for en periode. Etter kommisjonens oppfatning er det fare for at slike faktabeskrivelser kan føre til forenklede konklusjoner og at dette vil skade kommisjonens evne til å gi gode, helhetlige råd. I tråd med at kommisjonen ikke ønsker å utgi delrapporter, anser den det heller ikke som hensiktsmessig at slike underleveranser isolert må offentliggjøres før sluttrapporten. Dersom det ikke gis anledning til å gjøre beslutning om utsatt innsyn i slike dokumenter, kan alternativet være at kommisjonen tvinges til å ansette egne medarbeidere til å gjøre den samme jobben, noe som er lite effektivt.

Eksempelene over er ikke uttømmende. Kommisjonen ser det som sannsynlig at også andre problemstillinger kommer opp, der innsyn vil virke støtende, eller hemmende for kommisjonens arbeid.

4. Forslag til løsning – i tråd med anbefalingen i NOU 2009:09

For faste granskningskommisjoner finnes det egne regelverk for saksbehandlingen som er spesielt tilpasset det aktuelle området. Slike regler finnes pr. dato ikke for så kalte "ad hoc granskningskommisjoner".

Av denne grunn ble det ved kg. res. 04.05.2007 oppnevnt et utvalg for å vurdere endringer i regelverket for granskningskommisjoner oppnevnt av det offentlige. I mandatet heter det at utvalget

skal foreta en generell og prinsipiell vurdering av ad hoc granskningskommisjoners sammensetning, oppgaver, rettslig status og saksbehandling, herunder offentlighetsspørsmål.

I sin sluttrapport, NOU 2009: 9, anbefaler utvalget at "ad hoc granskningskommisjoner" for fremtiden skal omtales som "offentlige undersøkelseskommisjoner". Etter en analyse av spørsmålet om innsyn for slike kommisjoner, konkluderes det med at disse skal reguleres av tilsvarende regler om offentlighet som Sivilombudsmannen, jfr. Ombudsmannsinstruksen. I dette ligger blant at granskningskommisjoner skal kunne gjøre beslutninger om unntak fra innsyn eller praktisere utsatt innsyn i kommisjonens dokumenter når "særlige grunner" tilsier dette.

Både av hensyn til personvern, kommisjonens tilgang til informasjon, og kommisjonens fremdrift, foreslår 22. juli-kommisjonen derfor at den, i tillegg til de hjemler som er i offentleglova, gis hjemmel til å unnta dokumenter fra innsyn der "særlige grunner tilsier det". En viktig bakgrunn for henvendelsen er at kommisjonens oppgave nettopp er å gi en samlet og helhetlig fremstilling.

Forslaget er i samsvar med det lovforslag som følger av NOU 2009:9. Kommisjonen ber om at forslaget gis prioritet.

5. Forslag til lovtekst:

§ 1 22. juli-kommisjonen kan gjøre unntak fra offentlighetens innsyn i dokumenter når særlige grunner tilsier det. For øvrig gjelder offentleglova.

§ 2 Loven trer i kraft straks.

Med vennlig hilsen,



Alexandra Bech Gjørv

Leder

22. Juli-kommisjonen