



RIKSARKIVAREN

Aftenposten
v/ Per Anders Johansen
og Andreas Bakke Foss
Postboks 1
0031 Oslo

Deres ref.
28.09. og 07.11.2012

Vår ref.
2012/19786 IVFO/TOBR

Dato
30.04.2013

Om innsyn i forklaringer i arkiv etter 22.juli-kommisjonen

Vi viser til innsynssøknader av 28.09. og 07.11.2012. Vi beklager den lange saksbehandlingstiden.

Årsaken til at saksbehandlingen har trukket ut, er at Riksarkivet fant det mest hensiktsmessig å samordne behandlingen av det store antall innsynskrav og klager over avslag på krav om innsyn i arkivet etter 22. julikommisjonen. Denne prosessen har klargjort hvilke referater det var aktuelt å utvise merinnsyn for. På denne bakgrunnen har mange fått innsyn i hoveddelen av dokumentene de har etterspurt etter hvert som de er blitt offentliggjort på Riksarkivets hjemmeside. Samtidig har det oppstått et lite etterslep av gjenstående krav om dokumentinnsyn i enkeltstående dokumenter som ikke er blitt behandlet.

Etter dette gjelder gjenstående del av innsynskravet fra Aftenposten referatene fra forklaringene til Roger Berg, nestleder for PST den 22. juli 2011, Eskil Pedersen, leder for AUF 22. juli 2011, og Tonje Brenna, generalsekretær i AUF 22. juli 2011, da disse ikke er blitt publisert.

Vurdering av meroffentlighet for referatene fra forklaringen til embetspersoner som ikke var utnevnt av Kongen i statsråd

I brev av 14. januar 2013 fastslo Kulturdepartementet at det ikke skulle utvises meroffentlighet for referatene fra forklaringene til enkelte personer fra embetsverket som ikke var oppnevnt av Kongen i statsråd. Dette gjaldt nærmere bestemt sjefsinspektør Oddbjørn Mjølnhus, stabssjef Johan Fredriksen, politiførstebetjentene Igor Popovic og Erling Melbye samt politibetjentene Håkon Hval og Hans Mattis Hamborg. Departementets vedtak var foranlediget av en klage fra Dagbladet etter at Riksarkivaren først hadde avslått krav om innsyn.

På bakgrunn av det vedtak departementet traff som klageinstans i nevnte sak, finner Riksarkivaren det naturlig å legge samme vurdering til grunn og dermed ikke utvise meroffentlighet, jf. offentleglova § 11, for forklaringer avgitt av personer i embetsverket som på tidspunktet for hendelsene den 22. juli 2011 ikke var utnevnt av Kongen i statsråd.

Riksarkivaren unntar på denne bakgrunn referatet fra Roger Bergs forklaring fra innsyn med hjemmel i offentleglova § 14, jf § 11.

Vurdering av om det skal utvises meroffentlighet for referatet fra forklaringene til Eskil Pedersen og Tonje Brenna

Det er også søkt om innsyn i referatet fra forklaringen avgitt til kommisjonen av leder for AUF, Eskil Pedersen, og tidligere generalsekretær i AUF, Tonje Brenna.

I motsetning til mange av de andre personene som avga forklaring til kommisjonen, var Pedersen og Brenna ikke forpliktet til å forklare seg, i og med at de ikke var offentlige tjenestemenn med ansvar og oppgaver 22. juli 2011. Da de likevel valgte å forklare seg, ble de underlagt de samme formelle rammer for intervjuet som andre.

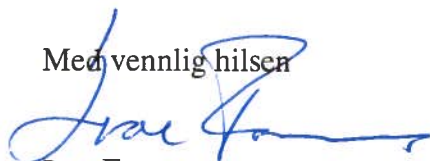
Riksarkivaren viser til at det i begrenset grad er utvist meroffentlighet for referatene fra forklaringer avgitt for kommisjonen. Til nå er det kun statsråder og sentrale politikere samt personer med høye embetsstillinger, utnevnt av kongen i statsråd, som har fått sine forklaringer offentliggjort. For forklaringene til tjenestemenn i embetsverket med lavere, mer operative stillinger, har Kulturdepartementet, med bakgrunn i en klage fra Dagbladet, bestemt at det ikke skal utvises meroffentlighet. I avgjørelsen viser departementet blant annet til at ingen av de personene klagen gjaldt hadde overordnet ansvar for sikring av regjeringskvartalet eller å sikre tilstrekkelige politiresurser i forkant av angrepene 22. juli 2011.

Formålet med offentleglova, jf. § 1, er å legge til rette for innsyn i og kontroll med den offentlige forvaltningen. Selv om 22. juli-kommisjonen fant det interessant å motta forklaring fra leder og generalsekretær for AUF, opptrådte de som privatpersoner med verv i en frivillig organisasjon, ikke som offentlig tjenestemenn med noen form for ansvar knyttet til samfunnets beredskap og håndtering av terroranslagene den 22. juli 2011. Etter Riksarkivarens skjønn vil det å utvise meroffentlighet for disse referatene i liten grad bidra til å ivareta formålet med offentleglova. Samtidig taler hensynet til å bli vernet mot offentlig eksponering mot å utvise meroffentlighet.

Riksarkivaren unntar på denne bakgrunn referatet fra Eskil Pedersens og Tonje Brennans forklaringer fra innsyn med hjemmel i offentleglova § 14, jf § 11.

Dette vedtaket kan påklages til Kulturdepartementet, jf. offentleglova § 32.

Med vennlig hilsen



Ivar Fonnes
riksarkivar



Tor Breivik
stabsdirektør

Vedlegg: Brev av 14.01.2013 fra Kulturdepartementet til Dagbladet



**DET KONGELIGE
KULTURDEPARTEMENT**

Dagbladet
Postboks 1184 Sentrum
0107 OSLO

Deres ref.

Vår ref.
12/3280

Dato
14.01.2013

Klage på avslag på krav om innsyn - arkivet etter 22. juli-kommisjonen

Kulturdepartementet viser til Dagbladets klage på avslag på krav om innsyn i referater fra forklaringen fra 22. juli-kommisjonen (kommisjonen) i brev fra John Arne Markussen av 11. september 2012 og brev fra Martine Aurdal av 12. september 2012. Klagen ble oversendt departementet fra Riksarkivet ved brev av 1. november 2012. Klagen er fremsatt i rett tid og Kulturdepartementet er rette klageinstans, jf. forvaltningsloven § 28 første ledd.

Bakgrunn

Dagbladet ba i henvendelser 16. og 22. august 2012 om innsyn i referatene fra kommisjonens samtaler med:

- statsminister Jens Stoltenberg
- tidligere justisminister Knut Storberget
- tidligere politidirektør Ingelin Killengreen
- assisterende politidirektør Vidar Refvik
- sjefsinspektør Oddbjørn Mjølhus
- politiførstebetjent Igor Popovic
- politiførstebetjent Erling Melbye
- politimester Sissel Hammer

Postadresse
Postboks 8030 Dep
0030 Oslo
<http://www.kud.dep.no/>

Kontoradresse
Akersg. 59
postmottak@kud.dep.no

Kulturvern avdelingen
Sentralbord: 22 24 90 90

Saksbehandler
Karen Haug Aronsen
22 24 80 43
Org. nr. 972 417 866

- politimester Anstein Gjengedal
- stabssjef Johan Fredriksen
- tidligere politidirektør Øystein Mæland
- politibetjent Håkon Hval
- politibetjent Hans Mattis Hamborg

Kulturdepartementet vedtok 20. september 2012 at referatene fra kommisjonens samtaler med en rekke politikere skulle offentliggjøres. Referatene ble samtidig publisert på Kulturdepartementets hjemmeside, etter at de var sladdet for tushetsbelagt informasjon. Departementet opprettholdt avslaget for personer i embetsverket.

Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité ba senere Kulturdepartementet om å få oversendt referatene fra kommisjonens samtaler med personer i embetsverket som var utnevnt eller beskikket av Kongen i statsråd. Referatene skulle forutsetningsvis være i en slik form at de kunne gjøres tilgjengelige for offentligheten. Det ble derfor gjort en ny meroffentlighetsvurdering for referatene fra intervjuene disse personene. I denne vurderingen ble det lagt vekt på at offentlighetens interesse i å få innsyn i disse forklaringene måtte veie tyngst. En del informasjon ble sladdet før oversendelse. Etter at referatene var oversendt til Stortinget, ble de sladdede referatene offentliggjort på Riksarkivets hjemmeside.

Riksarkivaren la på bakgrunn av dette til grunn at Dagbladets klage gjelder innsyn i følgende referater som det ble krevd innsyn i, men som ikke er blitt offentliggjort:

- sjefsinspektør Oddbjørn Mjølhus
- politiførstebetjent Igor Popovic
- politiførstebetjent Erling Melbye
- stabssjef Johan Fredriksen
- politibetjent Håkon Hval
- politibetjent Hans Mattis Hamborg

Riksarkivaren har opprettholdt sitt avslag på innsynsbegjæringen. Riksarkivaren har vist til grensedragningen mellom politikere og embetsverk som Kulturdepartementet foretok ved behandlingen av klagen fra ABC Nyheter og VG. Riksarkivaren har også vist til grensedragningen mellom embetspersoner utnevnt eller beskikket av Kongen i statsråd og andre personer i embetsverket som Kontroll- og konstitusjonskomiteen foretok da den ba Kulturdepartementet om å få oversendt samtalerreferater fra kommisjonens arkiv.

Riksarkivaren finner ikke grunnlag for å gå lenger i å utvise meroffentlighet jf. offentlighetsloven § 11, enn det som allerede er blitt gjort gjennom den prosessen som er beskrevet. Riksarkivaren opprettholder sitt avslag på krav om innsyn for så vidt gjelder forklaringer fra personer i embetsverket som ikke er utnevnt eller beskikket av Kongen i statsråd. Dette gjelder dem som omfattes av klagen fra Dagbladet.

Departementets vurdering

Kulturdepartementet har gjennomgått hvert referat for seg og foretatt en selvstendig vurdering av om det bør gis innsyn i referatene. Begrunnelsen og avveiningen av hensynene som ligger til grunn for konklusjonen er av såpass lik karakter at det er naturlig at begrunnelsen gis samlet.

Utgangspunktet for dokumentoffentlighet i forvaltningen er at "[s]aksdokument, journalar og liknande register for organet er opne for innsyn dersom ikkje anna følger av lov eller forskrift med heimel i lov", jf. offentleglova § 3.

Opplysninger eller dokumenter som faller inn under en av bestemmelsene i offentleglova §§ 14 til 27 kan unntas fra innsynsretten. Departementet har innledningsvis vurdert om det foreligger hjemmel til å unnta hele eller deler av dokumentene fra offentlighet.

Referatene er å anse som dokumenter som kommisjonen "har utarbeidd for si eiga interne saksførebuing" og kan derfor unntas fra innsyn, jf. offentleglova § 14 første ledd. Dokumentene er utarbeidet som grunnlag for kommisjonens arbeid med rapporten. Forklaringene har bidratt til å gi kommisjonen dokumenterbar og gjenfinnbar informasjon til bruk for kommisjonsmedlemmenes og sekretariatets arbeid med kommisjonsrapporten. De er ikke på noe tidspunkt sendt ut fra kommisjonen. Det har heller ikke blitt sendt kopi av referatene til dem som ble intervjuet, selv på forespørsel. At dokumentene er avlevert Riksarkivet endrer ikke dokumentenes status.

Meroffentlighetsvurderingen

Meroffentlighet må vurderes for de delene av dokumentene som ikke inneholder taushetsbelagte opplysninger. Offentleglova § 11 om meroffentlighet lyder:

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.

Om meroffentlighetsvurderingen heter det i Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) s. 129:

Ved vurderingen av om ein skal utøve meroffentlighet, skal en på den ene siden vurdere om de hensynene som ligger til grunn for unntaksbestemmelsen gjer seg gjeldande i det aktuelle tilfellet. Dersom de ikkje gjer det, bør ein gi innsyn. Selv om hensynene gjer seg gjeldende, må en så vurdere hvilke hensyn som taler for innsyn. I denne vurderingen vil en kunne se på formålsbestemmelsen i § 1, og på

de konkrete hensynene som gjør seg gjeldende i det enkelte tilfellet. Dersom hensynene som taler for innsyn veier tyngre enn behovet for unntak, bør innsyn gis.

Meroffentlighetsvurderingen må skje konkret for det enkelte dokumentet, og spørsmålet om delvis meroffentlighet i det enkelte dokumentet må også vurderes. Det er likevel anledning til å vurdere hvilke langsiktige skadevirkninger offentliggjøring vil kunne ha. Kommisjonens arbeid er nå avsluttet, og meroffentlighetsvurderingen må skje med utgangspunkt i situasjonen i dag. Departementets vurdering har skjedd i samsvar med disse utgangspunktene.

Ved vurderingen tar departementet utgangspunkt i at hensikten med å opprette 22. juli-kommisjonen som en uavhengig undersøkelseskommissjon var "å foreta en gjennomgang og evaluering for å trekke lærdom fra hendelsene med sikte på at det norske samfunnet skal kunne stå best mulig rustet til å avverge og møte eventuelle fremtidige angrep", og i at kommisjonen på denne bakgrunn ble gitt i oppgave å "kartlegge alle relevante sider ved hendelsesforløpet". Det ble ved oppnevningen og den administrative oppfølgingen av kommisjonen lagt vesentlig vekt på å sikre kommisjonen vid tilgang til informasjon, blant annet ved at statstjenestemenn gjennom den kongelige resolusjonen om oppnevning av kommisjonen ble instruert om at lojalitet til egen arbeidsgiver måtte vike til fordel for behovet for å få klarlagt de faktiske forhold.

En viktig del av kommisjonens arbeid har bestått i å innhente formelle forklaringer. Disse har, sammen med de øvrige møtene kommisjonen og sekretariatet har hatt med ulike aktører, gitt kommisjonen "verdifull informasjon". Det samlede omfanget av forklaringene er på over 1000 sider, se NOU 2012: 14 s. 41.

Referatene har, som interne arbeidsdokumenter, bidratt til at kommisjonen har fått et best mulig grunnlag for sitt videre arbeid med sine undersøkelser og med rapporten. Kommisjonen har opplyst de intervjuede om at referat og lydopptak fra intervju vil bli lagret, og at disse, etter kommisjonens syn, er interne arbeidsdokumenter som kommisjonen kan unnta fra innsyn etter offentleglova § 14, men at de ved begjæring om innsyn skal undergis en vanlig vurdering av meroffentlighet etter offentleglova § 11.

De hensyn som taler mot meroffentlighet må veies mot de hensyn som taler for.

Saken, og hvert enkelt av dokumentene som det nå bes om innsyn i, har ut fra sin karakter stor allmenn interesse. Angrepene 22. juli er en av de største krisene Norge har opplevd, og det er av særskilt offentlig interesse å få innsikt i forklaringene som ble gitt til kommisjonen. Isolert sett vil alminnelig innsyn i referatene bidra til å legge til rette for "at offentlig verksemd er open og gjennomsiktig", jf. offentleglova § 1. Departementet peker likevel på at hensynet til størst mulig informasjonstilgang i den konkrete saken må veies mot de konsekvenser innsyn i referater av denne typen kan få for arbeidsvilkårene til senere kommisjoner.

Kommisjonens rapport er tøff, grundig og åpen og ivaretar de hensynene som ligger til grunn for offentleglova. Departementet legger til grunn at en av årsakene til at rapporten har kunnet være såpass grundig i sin saksfremstilling er at de personene fra embetsverket som har vært intervjuet, har vært fritatt fra sin lojalitetsplikt i forbindelse med forklaringer for kommisjonen. De har derfor kunnet være åpne i sine forklaringer overfor kommisjonen. Denne åpenheten har kommet kommisjonens arbeid til gode.

Departementet legger vekt på at alminnelig innsyn i intervjureferatene fra kommisjonen kan føre til at senere undersøkelseskommisjoner vil kunne oppleve tilbakeholdenhet fra den enkelte med å gi opplysninger og vurderinger til bruk for kommisjonene. Slik tilbakeholdenhet kan skade muligheten for at senere kommisjoner kan løse oppgaven sin så godt som ønskelig.

En slik fare for tilbakeholdenhet i senere tilfeller eksisterer selv om det skulle foreligge forklaringsplikt, eventuelt med fritak fra lojalitetsplikt, og selv om den enkelte er underlagt straffansvar for falsk forklaring. Selv innenfor disse rammene kan det være et relativt vidt skjønn for hvilken forklaring som gis til undersøkelseskommisjonen. I denne saken illustrerer kommisjonsrapportens detaljeringsgrad at de intervjuede har vært åpne i sine forklaringer til kommisjonen. Denne åpenheten har kommet kommisjonens arbeid til gode ved at den har fått verdifull informasjon (se NOU 2012: 14 s. 41). Denne informasjonen har kommisjonen i stor grad brakt videre i rapporten.

Hittil er det kun referater fra intervjuer med politikere og personer beskikket eller utnevnt av Kongen som er gjort tilgjengelige for offentligheten. Departementets første vurdering var at det burde skilles fullstendig mellom politikere og embetsverk. Men - på bakgrunn av at Stortinget ba om at referatene fra embetspersoner utnevnt av Kongen ble oversendt Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité i en slik form at de kunne gjøres tilgjengelige for offentligheten, ble det foretatt en ny meroffentlighetsvurdering. Denne konkluderte med at hensynet til fremtidige granskningskomisjoners tilgang til informasjon må vike for offentlighetens interesse i å få innsyn i forklaringene til embetsverk utnevnt eller beskikket av Kongen.

Departementet ser at det kan være av offentlig interesse også å få innsikt i hva som er sagt av personer som ikke har samme nære tilknytning den politiske ledelsen som det embetsmenn utnevnt eller beskikket av Kongen har. Det er samtidig nødvendig å vurdere om dette behovet veier tyngre enn hensynene som taler for helt eller delvis å unnta referatene fra offentligheten.

Ingen av de seks personene det er bedt om innsyn i referatene til har hatt det overordnede ansvaret for sikring av regjeringskvartalet eller for å sørge for tilstrekkelige polititressurser i forkant av 22 juli-angrepene. Det er videre et moment i vurderingen at de fire politibetjentene kun hadde operativt ansvar 22. juli 2011. Intervjuene med disse er i stor grad preget av å være beskrivelser av

hendelsesforløpet, ispedd personlige refleksjoner. Sjefsinspektøren og stabssjefen hadde noe mer ansvar, men heller ikke dette ansvaret var på et overordnet nivå. Det er heller ingen av personene denne klagesaken omfatter som er navngitt i kommisjonsrapporten. Dette er momenter som taler for at disse har krav på et større vern mot offentlig eksponering enn de delene av embetsverket som er navngitt i rapporten.

Det er ingen tvil om at dokumenter som beskriver hvordan enkeltpersoner oppfattet beslutningsprosesser i forkant av og selve hendelsesforløpet den 22. juli 2011, er dokumenter som har stor allmenn interesse.

Samtidig er det flere momenter som taler mot at disse referatene skal gjøres tilgjengelig for allmennheten. Et moment er at offentliggjøring av referatene vil kunne skade senere undersøkelseskommisjoners tilgang til informasjon. Det er viktig å sikre denne informasjonstilgangen. Et annet viktig moment er at personer som ikke er navngitt i den offentlige rapporten, vil ha et større krav på vern mot offentlig eksponering av sine forklaringer enn personer som er navngitt i rapporten.

Et siste moment av relevans i denne vurderingen er de intervjuedes beslutningsmyndighet og tilknytning til politisk ledelse. Personer med nær tilknytning til beslutningstakerne og personer som har overordnet lederansvar må tåle at deres forståelse av de beslutningsprosesser som lå til grunn for manglende sikkerhet og manglende ressurser blir ettergått av offentligheten. Personer som derimot primært har hatt operativt ansvar og dessuten ikke har hatt samme innvirkning på graden av sikkerhet eller tilgang på ressurser, har krav på et annet vern mot offentliggjøring av sine forklaringer. Hendelsesbeskrivelsene fra forklaringene er i stor grad kjent gjennom både avisomtale, kommisjonsrapport og offentliggjorte referater. I den grad deres referater kan bidra med ny informasjon handler dette om personlige reaksjoner på hendelsesforløpet som offentligheten i denne saken ikke har krav på å få innsyn i.

Etter å ha veid de hensynene som taler for at dokumentene unntas offentligheten mot de hensynene som taler for helt eller delvis innsyn, mener departementet at det ikke bør utvises hel eller delvis meroffentlighet i noen av referatene fra intervjuer med de nevnte personene.

Konklusjon

Etter en samlet vurdering beslutter departementet at referatene fra intervjuene med sjefsinspektør Oddbjørn Mjølhus, politiførstebetjent Igor Popovic, politiførstebetjent Erling Melbye, stabssjef Johan Fredriksen, politibetjent Håkon Hval og politibetjent Hans Mattis Hamborg er å anse som interne dokumenter, jf. offentleglova § 14 første ledd. Departementet har ikke funnet at det er grunnlag for helt eller delvis å utøve meroffentlighet i disse referatene.

Klagen tas dermed ikke til følge. Vedtaket er endelig, og kan ikke påklages.

Med hilsen

Roy Kristiansen (e.f.)
ekspedisjonssjef

Karen Haug Aronsen
seniorrådgiver

Riksarkivaren

PB 4013 Ullevål Stadion 0806 OSLO