

Innsyn i en sammenstilling av opplysninger fra politiets straffesaksregister (STRASAK) - antall drapssaker i Norge fordelt på politidistrikt

11. februar 2015 (sak 2014/2291)

Saken gjelder krav om innsyn i en sammenstilling av opplysninger fra politiets straffesaksregister (STRASAK). Spørsmålet var om det kunne gis innsyn i en statistisk oversikt over antall drapssaker i Norge fordelt på politidistrikt.

Ombudsmannen er kommet til at Politidirektoratet skulle ha sørget for at det ble etablert en sammenstilling av de opplysningene det var bedt om innsyn i før innsynsspørsmålet ble vurdert, for å sikre en forsvarlig vurdering. Videre hadde direktoratet ikke foretatt tilstrekkelig undersøkelser for å avklare om de aktuelle opplysningene i sammenstillingen var taushetsbelagte. Etter ombudsmannens vurdering kan ikke den aktuelle sammenstillingen unntas etter bestemmelsen i offentleglova § 14 om organinterne dokumenter. Direktoratets saksbehandlingstid ved behandlingen av innsynssaken har dessuten vært for lang.

Uttalelse

Aftenposten klaget 22. august 2014 til ombudsmannen. Klagen gjaldt Politidirektoratets vedtak 13. august 2014 om å opprettholde Kripos avslag 4. juli 2014 på hans begjæring om innsyn i «hvilke politidistrikt som har registrert drap til nå i år, samt hvor mange drap som er registrert i de angjeldende distriktene». Politidirektoratet avsto innsynsbegjæringen med henvisning til offentleglova § 13, jf. politiregisterloven § 23 om taushetsplikt. Det ble også vist til offentleglova § 14 om organinterne dokumenter.

I klagen til ombudsmannen ble det blant annet anført at det kun var bedt om innsyn i statistikk over antall drap fordelt på politidistrikt, og at det følgelig ikke var bedt om innsyn i «identifiserende opplysninger om hvem dette gjelder eller hva konkret som skal ha skjedd».

Sakens dokumenter ble hentet inn fra Politidirektoratet. I brev 25. september 2014 ble direktoratet blant annet spurt om hva som var årsaken til at det ikke var etablert en slik sammenstilling som det var bedt om innsyn i. Det ble også bedt om en nærmere redegjørelse for hvorfor direktoratet mente opplysningene var taushetsbelagte etter offentleglova § 13, jf. politiregisterloven §§ 23 og 24, og om direktoratet hadde foretatt nærmere undersøkelser for å avklare om opplysningene faktisk var taushetsbelagte. Videre ble det spurt om direktoratet hadde vurdert å gi innsyn i deler av opplysningene. Politidirektoratet ble også bedt om å utdype standpunktet om at en eventuell sammenstilling ville kunne unntas offentlighet etter offentleglova § 14 første ledd om organinterne dokumenter. Avslutningsvis ble det stilt spørsmål om saksbehandlingstiden ved behandlingen av innsynsbegjæringen.

I svarbrev 6. oktober 2014 ble det opplyst at sammenstillingen ikke var etablert fordi direktoratet mente at «det ikke var nødvendig for å kunne fastslå at taushetsplikten er til hinder for å gi ut

dokument med det innholdet som var krevd innsyn i». Om begrunnelsen for at opplysningene var taushetsbelagte, uttalte direktoratet:

«Dersom vi skulle gi innsyn i statistikk for så små valører som antall drap på antall politidistrikter (det var på tidspunktet for innsynskravet registrert ni saker som var kodet som drapssaker), ville risikoen være stor for at vi i realiteten gir innsyn i hva som er registrert i den enkelte straffesak. Det ville være svært enkelt å koble omtale av dødsfall med opplysningene om hva som er registrert. For saker som ikke er avsluttet, vil det innebære at man potensielt gir ut informasjon som kan være nødvendig å holde hemmelig av hensyn til etterforskningen.»

Politidirektoratet mente videre at påtaleansvarlig måtte vurdere konkret hvilken informasjon som kunne gis ut i pågående saker, og at det lå utenfor rammen av offentleglova § 9 å vurdere hvilke av sakene det kunne være aktuelt å opplyse om distrikt.

Til spørsmålet om en slik sammenstilling kunne unntas som et organinternt dokument, svarte direktoratet:

«Etter offentleglova § 14 kan det gjøres unntak for dokumenter som organet har utarbeidet til intern saksbehandling. Det følger av veilederen [til Justis- og beredskapsdepartementet] på s 95 at det ikke kan stilles noe krav om at dokumentet må gjelde en bestemt sak. Mer generelle hjelpedokumenter omfattes også, bl.a. statistikk.

All den tid dokumentet gjelder statistikk på fagområdet til organet, antar vi at det vil være et dokument etter offentleglova § 14. Det vil neppe kunne oppstilles et skille mellom tilfeller hvor kravet om sammenstilling foregriper organets utarbeidelse av dokumentet på eget initiativ og tilfeller der dokumentet ellers ikke ville ha blitt utferdiget. Organet vil uansett måtte forholde seg til den sammenstillingen som eventuelt blir laget. Hensynene som begrunner adgangen til å unnta interne dokumenter vil med andre ord også kunne gjøre seg gjeldende for sammenstillinger etter offentleglova § 9.»

Når det gjaldt saksbehandlingstiden, viste direktoratet til at saken hadde vært prioritert «[t]il tross for ferieavvikling og stor arbeidsbyrde», og at klagen derfor ble ansett å ha blitt behandlet uten ugrunnet opphold.

I brev 20. oktober 2014 fastholdt klageren at det etter offentleglova § 9 forelå en plikt til å utarbeide sammenstillingen det var bedt om innsyn i, og viste videre til at han ikke kunne se at en slik sammenstilling ville omfattes av offentleglova § 14 første ledd, da den ville bestå av «opplysninger innhentet utenfra eller tilsendt fra de enkelte politidistrikt».

Politidirektoratet og klageren kom deretter med ytterligere merknader til saken, henholdsvis i brev 28. oktober 2014 og brev 18. november 2014.

Ombudsmannens syn på saken

1. Om sammenstillingen skulle vært etablert

Hovedregelen etter offentleglova § 3 er at forvaltningens saksdokumenter er offentlige. Unntak krever hjemmel i lov. Etter offentleglova § 9 plikter forvaltningen å sammenstille opplysninger som er elektronisk lagret i organets databaser, dersom dette er nødvendig for å etterkomme et innsynskrav. Forutsetningen er at sammenstillingen kan gjøres med enkle fremgangsmåter. Slik saken er opplyst, vil en sammenstilling av opplysninger fra STRASAK over antall drap fordelt på

politidistrikt, kunne gjøres med enkle fremgangsmåter. Det synes også å være på det rene at vilkårene i offentleglova § 9 for øvrig er oppfylt. Spørsmålet blir dermed om det var nødvendig å foreta sammenstillingen av opplysningene for å vurdere innsynsspørsmålet.

I merknadene til § 9 i Ot.prp. nr. 102 (2004 – 2005) på side 127 fremgår det:

«Dersom det blir bedt om at det skal lagast ei samanstilling av opplysningar som det allereie i utgangspunktet skal eller kan gjerast unntak frå innsyn i, vil ikkje organet ha noka plikt til å gjennomføre samanstillinga dersom det ikkje er aktuelt å utøve meirinnsyn heilt eller delvis.»

Dette er utdypet i Justis- og beredskapsdepartementets Rettleiar til offentleglova på side 44 – 45, hvor det heter:

«Blir resultatet av samanstillinga eit dokument som fell inn under eit av unntaka i lova, vil det på vanleg vis kunne nektast innsyn i dokumentet på det grunnlaget. Dette vil organet normalt ikkje kunne sjå før samanstillinga er gjennomført, og det kan dermed ikkje nekte å gjennomføre ei samanstilling med tilvising til at resultatet vil kunne haldast utanom innsyn. Dette gjeld jamvel om alle eller nokre av opplysningane som skal inngå i samanstillinga isolert sett skal eller vil kunne haldast utanom innsyn, av di det av den grunn ikkje utan vidare er slik at heile resultatet av ei slik samanstilling vil kunne haldast utanom innsyn.»

Der det begjæres innsyn i en sammenstilling av opplysninger, er derfor utgangspunktet at en slik sammenstilling skal etableres før innsynsspørsmålet vurderes. Både forarbeidene og departementets rettleiding åpner imidlertid for at det i visse situasjoner ikke er nødvendig å etablere en sammenstilling, fordi det uansett vil kunnes nektes innsyn i den. Dette vil kunne være tilfellet dersom det eksempelvis bes om innsyn i en sammenstilling av opplysninger som utelukkende er taushetsbelagte, og det fremstår som klart for forvaltningsorganet at en sammenstilling ikke vil endre opplysningenes karakter.

Sammenstillingen av opplysningene det er bedt om innsyn i, gjengir anonymisert statistisk informasjon om politiets arbeid med drapssaker. Selv om det kan tenkes at enkelte opplysninger i sammenstillingen vil måtte unntas som taushetsbelagte av hensyn til etterforskningen, er det vanskelig å se at det kan foretas en forsvarlig vurdering av innsynsspørsmålet uten å etablere sammenstillingen først. Det vises i den forbindelse til at offentleglova § 13 gjelder «opplysningar», og ikke dokumenter. At enkelte opplysninger i sammenstillingen eventuelt skal unntas offentlighet som taushetsbelagt, innebærer dermed ikke at hele sammenstillingen skal unntas offentlighet. Selv om Politidirektoratet mener at opplysningene i sammenstillingen kan unntas med hjemmel i andre bestemmelser i offentleglova, er det likevel vanskelig å se at det kan foretas en konkret meroffentlighetsvurdering uten først å ha etablert sammenstillingen. Det presiseres for ordens skyld at ombudsmannen i denne saken kun har vurdert om offentleglova § 14 kommer anvendelse, se punkt 3 nedenfor, og ikke om sammenstillingen kan unntas etter andre bestemmelser i offentleglova.

Ombudsmannen mener på denne bakgrunn at sammenstillingen burde ha vært foretatt før innsynsspørsmålet ble vurdert. Manglende etablering av sammenstillingen har også vanskeliggjort ombudsmannens kontroll av direktoratets behandling av innsynsspørsmålet.

2. Taushetspliktavurderingen – kravene til sakens opplysning

Det følger av offentleglova § 32 tredje ledd annet punktum at reglene i forvaltningsloven kapittel VI gjelder så langt de passer for klager på avslag om innsyn. Etter forvaltningsloven § 33 femte ledd skal «[k]lageinstansen [...] påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes».

Klageinstansen har dermed en plikt til å sørge for at det blir gjennomført nødvendige undersøkelser for å sikre at vedtaket blir fattet på riktig faktisk grunnlag.

Ved vurderingen av om sammenstillingen skal unntas offentlighet etter bestemmelsene i offentleglova § 13, jf. politiregisterloven § 23, har Politidirektoratet i vedtaket 13. august 2014 lagt til grunn at det begrensede antallet saker hvert år gjør at «opplysning om antall saker som (foreløpig) er kodet som drap koblet med politidistriktet [vil] kunne gi informasjon om hva som er registrert i en enkelt sak». Standpunktet er utdypet i direktoratets brev 6. oktober 2014 til ombudsmannen hvor det fremgår at en sammenstilling av opplysninger om antall drapssaker fordelt på politidistrikt, vil innebære «at man potensielt gir ut informasjon som kan være nødvendig å holde hemmelig av hensyn til etterforskningen».

Det fremgår av saksdokumentene at Kripos har gjennomført undersøkelser i noen av de registrerte drapssakene, for å avklare spørsmålet om taushetsplikt. Slik saken er opplyst, synes det imidlertid ikke å ha vært gjennomført tilsvarende undersøkelser for samtlige saker som var kodet som drap i den aktuelle tidsperioden. I brevet 6. oktober 2014 opplyste direktoratet at de ikke hadde kontaktet påtaleansvarlig i de aktuelle sakene for å avklare om registeropplysningene var taushetsbelagte, under henvisning til at direktoratet mente «det faller utenfor rammen av offentleglova § 9 å skulle vurdere hvilke av sakene det kan være aktuelt å opplyse om distrikt».

Politidirektoratet har her lagt til grunn en uriktig forståelse av offentleglova § 9. Denne bestemmelsen regulerer vilkårene for at forvaltningsorganet skal ha en plikt til å etablere en sammenstilling av opplysninger fra en av organets databaser, og fastslår blant annet at dette skal kunne gjøres med enkle fremgangsmåter. Vilåret om enkle fremgangsmåter relaterer seg til selve etableringen av sammenstillingen, og ikke hvilke undersøkelser som eventuelt må gjøres etter at sammenstillingen er ferdig for å avklare om det er begrensinger i allmennhetens innsynsrett.

Politidirektoratet har lagt til grunn at hjemmelsgrunnlaget for å unnta opplysningene fra allmennhetens innsyn er at opplysningene i sammenstillingen er taushetsbelagte etter offentleglova § 13, jf. politiregisterloven § 23. Dersom direktoratet er i tvil eller ikke vet om opplysningene er taushetsbelagte, har direktoratet et selvstendig ansvar for å få avklart dette forholdet, jf. forvaltningsloven § 33.

Det er for øvrig grunn til å bemerke at taushetsplikten etter politiregisterloven § 23 ikke er til hinder for at opplysningene brukes «når ingen berettiget interesse tilsier hemmelighold, for eksempel når de er alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelig andre steder», jf. politiregisterloven § 24 nr. 3. Det er på det rene at enkelte drap under etterforskning i Norge vil være gjort alminnelig kjent av politiet selv. Direktoratet synes imidlertid ikke å ha foretatt en nærmere undersøkelse av om enkelte opplysninger i sammenstillingen er alminnelig kjent. Dersom et politidistrikt har bekreftet at det etterforsker et drap, er det vanskelig å se at en statistisk opplysning om at det er registrert et drap i det aktuelle politidistriktet skal unntas som taushetsbelagt.

På denne bakgrunn bes det om at Politidirektoratet på nytt vurderer kravet om innsyn. I den forbindelse bør direktoratet undersøke hvilke opplysninger i sammenstillingen som eventuelt er taushetsbelagte. Sett i lys av at enkelte drap under etterforskning i Norge vil være gjort alminnelig kjent av politiet selv, synes det hensiktsmessig at direktoratet undersøker og vurderer konkret hvilke opplysninger i sammenstillingen som må unntas fra innsyn av hensyn til etterforskningen, jf. politiregisterloven §§ 23 og 24.

3. Om en sammenstilling av opplysninger fra STRASAK er et organinternt dokument

Det følger av offentleglova § 14 at et organ kan gjøre unntak fra innsyn for «dokument som organet har utarbeidd for si eiga interne saksførebuing». Forutsetningen er normalt at organet har utarbeidet dokumentet selv, at dokumentet ikke er sendt ut av organet og at det er ment for den interne saksforberedelsen. Organbegrepet – hva som i lovens forstand anses å være ett organ – står altså sentralt.

De enkelte politidistriktene regnes som egne organer i offentleglovas forstand, jf. NOU 2003: 30 side 265. Det må derfor legges til grunn at hvert enkelt politidistrikt og politiets særorganer, slik som Kripos, også regnes som ulike organer. Utveksling av dokumenter mellom de forskjellige politiorganene vil altså normalt medfører at dokumentene mister sin organinterne karakter.

Politidirektoratets redegjørelse er forstått slik at en sammenstilling av opplysninger fra STRASAK må anses som et organinternt dokument, fordi det gjelder statistikk på fagområdet til organet, og at det ikke bør ha noen betydning for vurderingen etter offentleglova § 14 om sammenstillingen er utarbeidet av organet til internt bruk før innsynsbegjæringen ble fremsatt eller om sammenstillingen er utarbeidet på grunn av innsynsbegjæringen, jf. vilkåret om at dokumentet må være «utarbeidd for [organets] interne saksførebuing».

Ombudsmannen finner ikke grunn til å gå nærmere inn på spørsmålet om en sammenstilling som er opprettet for å besvare en innsynsforespørsel, er «utarbeidd for [organets] interne saksførebuing», jf. offentleglova § 14. Etter ombudsmannens syn vil dette spørsmålet ikke ha noen betydning i denne saken, idet de ulike politiorganenes bruk av STRASAK gjør at det uansett ikke vil være snakk om et organinternt dokument.

Behandlingen av opplysninger i politiets elektroniske straffesaksregister STRASAK reguleres av politiregisterforskriften kapittel 48, jf. politiregisterloven § 4. Det følger av forskriftens § 48-4 at Kripos er behandlingsansvarlig for registeret. Behandlingen av opplysninger i registeret er nærmere beskrevet i Justis- og beredskapsdepartementets høringsnotat 15. februar 2012 om forslag til politiregisterforskrift, hvor det fremgår følgende på side 58:

«Selv om løsningen er sentral og behandlingsansvaret plassert hos Kripos, skjer behandlingen av opplysninger i politidistrikt og særorgan. Behandlingsansvarlig forutsettes å gi politimestrene ansvar for å oppfylle behandlingsansvaret for den behandling som skjer i politidistriktene, på samme måte som for de sentrale løsningene for øvrig.

Det skjer ikke noen selvstendig registrering i STRASAK. Registreringen skjer teknisk i BL, som er politiets og påtalemyndighetens saksbehandlingsløsning ved behandling av straffesaker. Opplysninger i STRASAK er uttrekk av opplysninger registrert i BL. § 48-5, jf. § 48-2 regulerer således i praksis rammene for hva som teknisk sett skal kunne trekkes ut av opplysninger fra BL, og ikke en «registrering» i alminnelig forstand.»

Ettersom registreringer fra BL overføres til STRASAK, består registeret av en oversikt over straffesakene i de ulike politiorganene. Formålet med registeret er å bidra til politiets kriminalitetsbekjempelse og til en hensiktsmessig og effektiv behandling av straffesaker, jf. politiregisterforskriften § 48-1. Av forarbeidene til politiregisterloven, Ot. prp. nr. 108 (2008-2009) side 33, fremgår det at registeret er et «etterforskningsredskap», at det har en funksjon i forbindelse med samordning av straffesaker mot en person for felles pådømmelse, at det danner grunnlaget for en rekke interne rapporter og statistikker i politiet og at den offisielle kriminalitetsstatistikken utarbeidet av Statistisk Sentralbyrå er basert på opplysninger fra STRASAK.

Politidirektoratet har tidligere opplyst til ombudsmannen at registeret er tilgjengelig ved alle politidistrikt, og at alle med politimyndighet og tjenstlig behov samt overordnet påtalemyndighet har søketilgang. I politiregisterforskriften § 48-6, jf. §§ 8-1 og 8-2 er det gitt bestemmelser om hvem som kan gis tilgang til registeret. Det legges derfor til grunn at flere politiorganer har tilgang til registeret.

Sett i lys av at opplysningene i STRASAK er basert på registreringer foretatt i de ulike politiorganene, og at de ulike politiorganene benytter seg av opplysningene i registeret i sitt arbeid med blant annet straffesaker, er det vanskelig å se at en sammenstilling av opplysninger fra registeret vil kunne unntas offentlighet etter bestemmelsen i offentleglova § 14 første ledd.

At dokumentet det er bedt om innsyn i gjelder statistikken på fagområdet til Kripos, og at Kripos også ville kunne utarbeidet en tilsvarende sammenstilling i sitt arbeid, endrer ikke dokumentets karakter i relasjon til offentleglova. Dokumentet kan derfor ikke anses å være «utarbeidd for [organets] interne saksførebuing». Etter ombudsmannens syn kan sammenstillingen av opplysninger om antall drap fordelt på politidistrikt dermed ikke unntas etter unntaket i offentleglova § 14 om organinterne dokumenter.

4. Saksbehandlingstid

En klage over avslag på innsyn skal «førebuast og avgjerast utan ugrunna opphald», jf. offentleglova § 32 tredje ledd første punktum. Den samme formuleringen benyttes i lovens § 29 første ledd om saksbehandlingstiden av selve innsynskravet.

Ombudsmannen har i tidligere saker fremhevet at hensynene bak kravet til rask saksbehandlingstid i innsynssaker også gjør seg gjeldende ved klagebehandling av avslag på innsyn. Det er først ved klagevedtaket at det foreligger en endelig avgjørelse av spørsmålet, og innsyn vil ofte kunne være en nødvendig forutsetning for å gjøre andre rettigheter gjeldende.

I Justis- og beredskapsdepartementets Rettleiar til offentleglova fremgår det på side 177 at behandlingen av klagesaker «typisk [vil] ta noko lengre tid enn handsaminga i fyrsteinstansen», blant annet fordi det stilles strengere krav til begrunnelsen i klageinstansens vedtak. Dette må imidlertid ses i lys av at fristen for behandling av innsynssaker i første instans er én til tre dager.

Om saksbehandlingstiden ved klagebehandlingen har ombudsmannen tidligere uttalt at en «saksbehandlingstid på mellom to og tre uker etter mottakelse [...] vanskelig [kan] aksepteres, også når det tas høyde for en eventuell tilbakesending av saken til førsteinstansen for klagebehandling», jf. ombudsmannens årsmelding for 2008 side 59 (Somb-2008-7). Klageinstansen må prioritere behandlingen av klager over avslag på innsyn, også i perioder med ferieavvikling og stort arbeidspress. Siden saksforberedelsen allerede har funnet sted i første instans, skal det mye til for å akseptere en saksbehandlingstid i klagesaker på over to uker.

I denne saken benyttet direktoratet litt over én måned på behandlingen av klagen, og det fremgår av saksdokumentene at klageren fikk svar to dager etter han purret på svar hos direktoratet. Selv om saken nok reiste noen vanskelige spørsmål, var behandlingstiden dermed for lang og ikke å være i samsvar med kravene i offentleglova. Det minnes i den forbindelse om at et forvaltningsorgan må sørge for å ha rutiner som gjør at innsynskrav kan behandles så raskt som praktisk mulig, også i perioder med ferieavvikling.

Oppsummering

Ombudsmannen er kommet til at Politidirektoratet skulle ha sørget for at det ble etablert en sammenstilling av de opplysningene det var bedt om innsyn i før innsynsspørsmålet ble vurdert, for å sikre en forsvarlig vurdering. Videre hadde direktoratet ikke foretatt tilstrekkelig undersøkelser for å avklare om de aktuelle opplysningene i sammenstillingen var taushetsbelagte. Etter ombudsmannens vurdering kan ikke den aktuelle sammenstillingen unntas etter bestemmelsen i offentleglova § 14 om organinterne dokumenter. Direktoratets saksbehandlingstid ved behandlingen av innsynssaken har dessuten vært for lang.

Politidirektoratet bes om å vurdere kravet om innsyn på nytt. I den forbindelse bør direktoratet foreta nærmere undersøkelser av hvilke opplysninger i sammenstillingen som eventuelt er taushetsbelagte, og om det skal gis helt eller delvis innsyn i sammenstillingen. Ombudsmannen ber om å bli holdt orientert om utfallet av den nye vurderingen.

Publisert: 16.02.2015