

Avslag på innsyn i deler av politiets lydlogg fra 22. juli 2011

10. april 2014 (sak 2013/106)

NRK ba om innsyn i enkelte av lydfilene fra politiets lydlogg 22. juli 2011 fra terrorangrepet i Regjeringskvartalet og på Utøya. Filene inneholdt ulike samtaler mellom bl.a. privatpersoner og operasjonssentralen og også mellom ulike offentlige instanser. Avslaget ble endelig stadfestet av Politidirektoratet.

På bakgrunn av at Politidirektoratet ikke selv hadde lyttet til de aktuelle lydfilene, ba jeg i brev 13. september 2013 direktoratet innhente filene og foreta en konkret og individuell meroffentlighetsvurdering for hver enkelt fil, jf. offentleglova §§ 14 og 11. Politidirektoratet fastholdt at det forelå hjemmel for å unnta de aktuelle filene. Jeg har ikke rettslig grunnlag for å kritisere direktoratets vurdering.

Sakens bakgrunn

NRK ba 31. juli 2012 om innsyn i enkelte lydfiler i politiets lydlogg fra 22. juli 2011. Oslo politidistrikt avslø innsynskravet i e-post 18. september 2012. Det ble bl.a. vist til at politiet siden hendelsene i juli hadde uttalt at det ikke ville bli gitt innsyn i de aktuelle lydfilene og at lydloggen var et organinternt dokument etter offentleglova 19. mai 2006 nr. 16 § 14 som også var undergitt taushetsplikt, jf. politiloven § 24 første og annet ledd. Meroffentlighet etter offentleglova § 11 var vurdert. NRK påklaget avslaget.

I vedtak 21. november 2013 tok Politidirektoratet klagen delvis til følge. Det ble lagt til grunn at lydfilene og de foretatte transkripsjonene av lydloggene var organinterne dokumenter som kunne unntas etter offentleglova § 14. Etter en meroffentlighetsvurdering kom direktoratet til det skulles gis innsyn i transkripsjonene av de aktuelle lydfilene.

NRK brakte i brev 8. januar 2013 saken inn til ombudsmannen. Det ble bl.a. anført at det ikke var tilstrekkelig å gi innsyn i lydfilene i transkribert form, og at NRK hadde krav på innsyn i selve lydopptakene.

Undersøkelsene herfra

Saken ble tatt opp med Politidirektoratet i brev 25. februar 2013. Det ble bl.a. bedt om en redegjørelse for direktoratets saksbehandling av klagen fra NRK og den foretatte meroffentlighetsvurderingen. I brev 10. april 2013 opplyste direktoratet at verken de aktuelle lydfilene eller lydfilene i transkribert form ble innhentet, da det ikke var nødvendig av hensyn til sakens opplysning jf. forvaltningsloven § 33 femte ledd. Det fremgikk videre at begrunnelsen for å unnta dokumentene av hensyn til å unngå eksponering av de ansatte, gjaldt alle samtalene uansett form.

Redegjørelsen til Politidirektoratet ble oversendt NRK, som i brev 8. mai og 28. juni 2013 kom med tilleggsmerknader. Direktoratet kommenterte saken ytterligere i brev 10. juni 2013.

I brev 13. september 2013 kom jeg til at lydfilene var omfattet av offentleglova § 14. Direktoratet hadde ikke lyttet til de aktuelle lydfilene da direktoratet behandlet klagen fra NRK. Jeg kom derfor til at meroffentlighetsvurderingen ikke var tilstrekkelig konkret. Direktoratet ble bedt om å innhente lydfilene og foreta en ny vurdering av saken.

Direktoratets fornyede behandling forelå 29. november 2013. Avslaget på innsyn ble opprettholdt. Det er særlig vist til hensynet til beskyttelse av ansatte som opptre på lydfilene, men også at offentlighet av slike lydfiler «vil kunne få negative konsekvenser for hvordan ansatte på operasjonssentralen innretter sitt arbeid i fremtiden». Videre uttalte direktoratet:

«Politidirektoratet har vært i kontakt med de aktuelle politidistriktene om det konkrete behovet for å unnta lydfilene fra offentlighet. Direktoratet har fått entydig tilbakemelding om at det har vært en stor belastning i seg selv å ha vært involvert i hendelsene, og at det for de involverte tjenestepersonene vil fremstå som en uforholdsmessig merbelastning dersom de må oppleve å få sine samtaler avspilt i media.»

Direktoratet fremholdt videre at den offentlige interessen for innholdet i samtalen i stor grad var dekket ved at det var gitt innsyn i utskriftene av disse. Det videre spørsmålet var da «hvilken eventuell merverdi innsyn i lydfilene gir, og om denne merverdien veier tyngre enn behovet for å unnta dokumentet fra innsyn». Direktoratet la til grunn at lydfilene kunne gi mer informasjon enn en transkribert lydlogg, men fremholdt at «følelsesregisteret til de involverte er lite relevant når utgangspunktet er "hensynet til offentlig innsyn" i lovens forstand». Det avgjørende måtte være hva som ble sagt, og ikke hvordan det ble sagt og hvordan de involverte fremsto. Uansett ville det ikke nødvendigvis gi «et mer dekkende bilde av situasjonen å høre måten ting ble sagt på».

Etter Politidirektoratets oppfatning var ikke den offentlige interessen ulik for hvem som deltok i samtalen. Det ble bl.a. vist til at medieomtale av operasjonssentralens samtale med AUF-leder Eskil Pedersen ikke hadde betydning for vurderingen av den offentlige interessen i å høre lydfilene. Dette fordi formålet med lydloggen «er å sikre notoritet om kommunikasjon med operasjonssentralen for [å] bidra til forsvarlig oppfølging av aktuelle hendelser og henvendelser til politiet». At det var gitt samtykke fra enkelte av innringerne til operasjonssentralen ble heller ikke ansett relevant, og direktoratet kunne ikke se at det forelå andre grunner til å skille mellom filene. Det ble særlig vist til kontrollhensynet var ivarettatt gjennom 22. juli-kommisjonens rapport og innsyn i utskriftene av samtalen.

Politidirektoratet anførte videre at den materielle vurderingen som skal foretas etter EMK artikkel 10 nr. 1 «svarer langt på vei til den meroffentlighetsvurderingen som foretas etter offentliglova», og at det var vanskelig å se at EMK ga større rett til innsyn i dokumenter som er omfattet av offentliglova. Det avgjørende for Høyesteretts vurdering i Rt. 2013 s. 374 og dommene fra EMD syntes i følge direktoratet å være at innsynskravene omhandlet deler av et faktagrunnlag for viktige avgjørelser som offentligheten ikke hadde fått innsyn i. Dette var ikke tilfelle i denne saken idet den var godt dokumentert, og det var gitt innsyn i lydfilene i transkribert form. EMK artikkel 10. nr. 1 ga dermed ikke en selvstendig rett til innsyn i lydfilene.

NRK har i brev 8. januar 2014 bl.a. fremhevet at de ansatte på operasjonssentralen er offentlige tjenestemenn, og dermed må «finne seg i at offentligheten har innsynsrett i deres arbeid». Direktoratets anførsel om at innsyn ville føre til negative konsekvenser for hvordan de ansatte utførte sine arbeidsoppgaver i fremtiden kunne i følge NRK ikke tillegges særlig vekt. Videre var det ikke slik at NRK var interessert i de ansattes reaksjoner og følelser, men ønsket «å kunne gi publikum en mest mulig autentisk forståelse av hva som faktisk hendte den 22. juli».

Det ble vist til at pressens kontrollfunksjon ikke hadde opphørt etter at 22. juli-kommisjonen hadde kommet med sin rapport. Rapporten kunne ikke anses som en «endelig avsluttende klarlegging av alle forhold rundt 22. juli-saken». Det ble også opplyst at alt NRK publiserer er underlagt Vær varsom plakaten og PFU, og at redaktøren må vurdere hva som skal publiseres og i hvilken form. Denne vurderingen vil også innebære at NRK ivaretar hensynet til de ansatte på operasjonssentralen.

Det ble anført at EMD har slått fast at det må være opp til pressen selv å avgjøre hvordan informasjon skal viderefremmes. NRK skrev videre at «så lenge det er en sak av allmenn interesse, opplysningene foreligger (og ikke må fremskaffes av myndighetene) og det er pressen (eller et presselignende organ) som ber om innsyn, vil artikkel 10 få anvendelse». I følge NRK var det derfor «ikke tvilsomt at EMK artikkel 10 får anvendelse i denne saken». Avslaget på innsyn oppfylte ikke kravet i artikkel 10 annet ledd om at avslag må være nødvendig i et demokratisk samfunn. Hensynet til de ansatte var ikke tilstrekkelig i en sak av «så ekstrem allmenn interesse» som 22. juli-saken måtte sies å være. Videre ga artikkel 10 pressen, bl.a. som «samfunnets vaktbikkje», et særlig vern mot inngrep.

Jeg ser slik på saken

Som vist til ovenfor konkluderte jeg i brev 13. september 2013 med at dokumentene måtte anses å være organinterne, og dermed omfattet av offentliglova § 14. Jeg uttalte bl.a. følgende om unntakshjemmelen og den meroffentlighetsvurderingen Politidirektoratet hadde foretatt:

« 1. Unntakshjemmelen

NRK har bl.a. anført at lydfilene ikke lenger kan anses som «organinterne» etter offentliglova § 14 ettersom det er gitt innsyn i transkripsjonene av lydfilene. Slik jeg ser det, må en lydfil og transkripsjonene av denne anses som to ulike dokumenter etter offentliglova § 4. Lydfilene må derfor fortsatt anses å være organinterne dokumenter som kan unntas fra offentlighet med hjemmel i § 14. At en lydfil kan regnes som et selvstendig saksdokument, jf.

offentleglova § 4, synes ikke være omstridt. Selv om innholdet er blitt gjort kjent gjennom transkripsjonen kan jeg vanskelig se at dette medfører at lydfilene kan anses å være sendt ut av organet slik at de ikke lenger faller innenfor unntaket i § 14. Det faktum at innholdet i lydfilene er allment kjent gjennom ulike kanaler, vil derimot få betydning for den meroffentlighetsvurderingen som skal foretas etter § 11.

NRK har også anført at de lydfilene som TV2 har blitt kjent med gjennom lekkasjer ikke lenger kan anses for organinterne etter § 14. Disse lydfilene er blitt gjort tilgjengelig gjennom en lekkasje, og må derfor fremdeles kunne anses organinterne hos politiet. Det må kunne trekkes et skille mellom når et dokument ufrivillig har blitt offentliggjort og når organet selv har sendt det ut. Imidlertid vil det faktum at dokumentet er sendt ut av organet, og ligger allment tilgjengelig på internett, være et særdeles relevant moment i direktoratets meroffentlighetsvurdering.

Ut ifra dette har jeg kommet til at lydfilene er omfattet av offentliglova § 14.

2. Direktoratets saksbehandling og meroffentlighetsvurdering

Det følger av offentliglova § 29 første ledd at et innsynskrav skal vurderes «konkret og selvstendig». I forarbeidene blir dette presisert som at vurderingen må gjøres konkret for hvert enkelt dokument på tidspunktet for avgjørelsen av innsynskrav, se Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) side 151. Dette må særlig gjelde plikten til å vurdere den offentlige interessen og meroffentlighet etter lovens § 11. Politidirektoratet som klageinstans må også foreta en konkret og selvstendig vurdering, jf. offentliglova § 32 tredje ledd og forvaltningsloven § 34 annet ledd. Klageinstansen skal prøve alle sider av saken, herunder ta hensyn til nye omstendigheter og de synspunkter klageren kommer med. Etter forvaltningsloven § 33 skal klageinstansen også «påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes».

Politidirektoratet har som nevnt opplyst at det verken hadde de aktuelle lydfilene eller transkripsjonene med innholdet av samtale da det behandlet klagen fra NRK. Direktoratet fant det ikke nødvendig å hente dokumentene blant annet på grunn av «innholdet var spesifisert, detaljert ved kildehenvisninger og kjent». En lytting av filene vil da «være å differensiere iht. form», men hensynet «til å unngå eksponering gjaldt like mye for alle samtale uansett form».

Ettersom direktoratet ikke hadde lydfilene til disposisjon, og følgelig ikke har lyttet til de enkelte filene, kan jeg ikke se at direktoratet har kunnet foreta en tilstrekkelig konkret vurdering av innsynsspørsmålet slik loven legger opp til. En meroffentlighetsvurdering må ta stilling til hvilke hensyn som gjør seg gjeldende for og mot innsyn for hvert enkelt dokument, og et moment vil da særlig være at innholdet i lydfilene er kjent. Jeg kan være enig at hensynet til å unngå eksponering av ansatte på operasjonssentralen kan være et relevant moment, men dette hensynet vil måtte vurderes konkret for hver enkelt lydfil og tillegges ulik vekt i forhold til innholdet i hver enkelt fil.

Selv om det fremgikk av innsynskravet og kildehenvisningene hvilke samtaler det gjaldt og hva de inneholdt, kan jeg ikke følge direktoratets vurdering om at det ikke var nødvendig av hensyn til sakens opplysning etter forvaltningsloven § 33 femte ledd å innhente alle de aktuelle lydfilene eller transkripsjonene av disse. En slik behandling er også i strid med politiets eget regelverk for behandling av klager over avslag på innsyn. En avgjørelse der man unntar alle dokumenter av en bestemt type med hjemmel i offentliglova § 14 jf. § 11, uten å ha foretatt en selvstendig vurdering av innholdet i dokumentene sammenholdt med den offentlige interessen, kan jeg vanskelig slutte meg til. Som mine undersøkelser har vist, har bl.a. også NRK fått innsyn i transkripsjonen av en annen samtale enn den det ble begjært innsyn i. Dette ville vært unngått dersom direktoratet hadde lyttet gjennom filene da saken var til behandling.»

Direktoratet innhentet og lyttet til aktuelle lydfilene. Det ble foretatt en fornyet meroffentlighetsvurdering etter offentliglova § 11 for hver enkelt av lydfilene, og direktoratet opprettholdt avslaget.

Av Rt. 2013 s. 374 avsnitt 49 fremgår det at pressens krav om innsyn i saker som har stor allmenn interesse, etter omstendighetene kan falle inn under EMK artikkel 10 nr. 1. Som det vises til i dommen må det gjelde informasjon som er av allmenn interesse og opplysningene må allerede foreligge for myndighetene. Politiets håndtering av terroraksjonen 22. juli 2011 har utvilsomt stor allmenn interesse, og selve lydfilene er med unntak av de som er tilgjengelig gjennom lekkasjer, ikke kjent andre steder. Jeg er kommet til at NRKs innsynskrav dermed kan sies å falle inn under EMK artikkel 10 nr. 1. Dette gir ikke i seg selv en rett til innsyn, men innebærer bl.a. at det må tas særlig hensyn til pressens rolle som «watchdog» i vurderingen av om innsyn skal gis.

Den nærmere vurderingen av kravet om innsyn i lydopptakene vil bero på en vurdering av EMK artikkel 10 nr. 2 sammenholdt med bestemmelsen om meroffentlighet i offentliglova.

NRK har fått innsyn i transkripsjoner av de aktuelle samtale. Hva som faktisk blir sagt i lydfilene er derfor kjent for NRK. NRK mener imidlertid at tilgang til lydfilene vil gi «en mer autentisk forståelse av hva som faktisk hendte den 22. juli». Som Politidirektoratet viser til, må det foretas en avveining av allmennhetens behov for å få høre opptak fra samtale når det er gitt innsyn i innholdet i samtale, og behovet for unntak.

Politidirektoratet har som nevnt ovenfor særlig vist til belastningen for den enkelte tilsatte i politiet ved avspilling av samtale samt at offentliggjøring vil kunne få negative konsekvenser for det fremtidige arbeidet på operasjonssentralen. Dette er vurdert opp mot allmennhetens interesse, og det er i den forbindelse fremhevet at det for politiets tillit er viktig å være åpen og praktisere meroffentlighet. Politiet er enig i at det er stor offentlig interesse i saken og at denne ble ivaretatt ved innsyn i transkripsjonene. De hensyn som er vektlagt fremstår som relevante og saklige.

Den endelige avveiningen av behovet for unntak på den ene siden, og allmennhetens behov for innsyn på den annen, er skjønnsmessig. Det følger av sivilombudsmannsloven § 10 annet ledd at ombudsmannen bare kan kritisere slike skjønnsmessige avgjørelser der det hefter feil ved skjønnet, for eksempel ved at det blir lagt vekt på utenforliggende eller usaklige hensyn, eller vedtaket fremstår som «klart urimelig».

Etter en gjennomgang av Politidirektoratets fornyede vurdering har jeg kommet til at det ikke er grunnlag for å kritisere Politidirektoratets vurderinger og konklusjon, og saken avsluttes med dette her.

Publisert: 25.04.2014