

Norsk Presseforbund Offentlighetsutvalget
Kristine Holm
Postboks 46 sentrum
0101 OSLO

S¹OM

Vår referanse
2008/2225

Deres referanse

Vår saksbehandler
Dagrun Grønvik

Dato
24.03.2009

SAK OM OFFENTLIGHETSLOVENS VIRKEOMRÅDE - OVERSENDELSE AV OMBUDSMANNENS UTTALELSE

Ombudsmannen viser til tidligere korrespondanse, sist brev herfra 3. februar 2009.

./. Vedlagt følger ombudsmannens uttalelse i saken.

For ombudsmannen


Dagrun Grønvik
førstekonsulent

Vedlegg

Uttalelse

S | OM

Sak: 2008/2225

OFFENTLIGHETSLOVENS VIRKEOMRÅDE - STRASAK-RAPPORTER

Avisen Gudbrandsdølen Dagningen ble nektet innsyn i dokumenter som viser statistisk tallmateriale over bl.a. politiets saksbehandling, såkalte STRASAK-rapporter, for Gudbrandsdal politidistrikt. Politidirektoratet opprettholdt politidistriktets vedtak. I redegjørelsen til ombudsmannen anførte direktoratet at STRASAK-rapportene gjaldt politiets arbeid med straffesaker, og derfor falt utenfor offentlighetslovens virkeområde, jf. offentlighetsloven § 1 tredje ledd.

Jeg har kommet til at de aktuelle rapportene var omfattet av den tidligere offentlighetsloven, og ber derfor Politidirektoratet vurdere saken på nytt. Den nye vurderingen bør skje etter offentleglova, som trådte i kraft 1. januar 2009.

Sakens bakgrunn:

Gudbrandsdal politidistrikt av slo i brev 27. august 2008 begjæringen fra Gudbrandsdølen Dagningen (GD) om innsyn i «Jus rapporter på det enkelte lensmannskontor» med henvisning til at det var tale om interne dokumenter som kunne unntas offentlighet etter dagjeldende offentlighetslov 19. juni 1970 nr. 69 § 5 første ledd. Politidistriktet fant at det heller ikke var grunn til å gi innsyn i rapportene etter en meroffentlighetsvurdering, jf. lovens § 2 tredje ledd.

GD påklaget avslaget på innsyn i brev 5. september 2008, og ved vedtak 29. september 2008 opprettholdt Politidirektoratet politidistriktets avslag på innsyn. I vedtaket viste direktoratet bl.a. til at innsynsretten etter offentlighetsloven knytter seg til forvaltningens

«saksdokumenter», og at de aktuelle rapportene «vanskelig kan anses å falle inn under offentlighetslovens dokumentbegrep», jf. offentlighetsloven § 3, jf. § 2. Videre fremholdt direktoratet at rapportene var «et internt arbeidsverktøy» som kunne unntas offentlighet. Videre fremholdt Politidirektoratet at på tross av at kriminalstatistikk er av stor offentlig interesse, inneholdt rapportene «"rått" tallmateriale [som] kan være lite opplysende, endog misvisende, uten noen nærmere bearbeidelse eller merknader» og at det er Statistisk sentralbyrå (SSB) som har ansvaret for utarbeidelse av kriminalstatistikken, som bl.a. baseres på STRASAK-rapporter. Direktoratet viste også til at i henhold til Justis- og politidepartementets brev 12. november 1996 er det opp til den enkelte politimester hvorvidt STRASAK-rapporter for eget distrikt offentliggjøres. For små driftsenheter vil tallmaterialet dessuten kunne gi et skjevt bilde av kriminalstatistikken, samt reise spørsmål om overholdelse av politiets taushetsplikt.

Klagen til ombudsmannen og undersøkelsene herfra:

Presseforbundet brakte på vegne av GD saken inn for ombudsmannen 14. oktober 2008. Det ble bl.a. fremholdt at STRASAK-rapportene ikke omfattes av unntaket i offentlighetsloven § 5 første ledd for organinterne dokumenter fordi de utarbeides av Politiets data- og materieltjeneste (PDMT), og at direktoratets meroffentlighetsvurdering var mangelfull.

Saken ble tatt opp med Politidirektoratet i brev 4. desember 2008. Direktoratet ble bedt om å gi en nærmere redegjørelse for hvorfor rapportene ikke ble ansett å falle inn under offentlighetslovens dokumentbegrep, samt utdype direktoratets forståelse av «saksdokumentbegrepet» i loven. Videre ble direktoratet bedt om å gi sine merknader til Presseforbundets anførsel om at STRASAK-rapportene er utarbeidet av et annet organ enn politidistriktet selv. En utdyping av den meroffentlighetsvurderingen som var foretatt ble også etterspurt, herunder hvilke hensyn som var blitt vektlagt. Avslutningsvis ble direktoratet bedt om å redegjøre for den rettlige betydningen av Justis- og politidepartementets brev 12. november 1996, og hvilke vekt innholdet i brevet ble tillagt i denne saken.

Innledningsvis i Politidirektoratets svarbrev 5. januar 2009 ble det redegjort for hva STRASAK er og hvilke funksjoner registeret har. Videre la direktoratet til grunn at:

«Som følge av at Strasak er et register for politiet og påtalemyndighetenes behandling av *straffesaker* er det Politidirektoratets vurdering at registeret, og sammenstillinger av informasjon som er lagret i registeret, ikke faller inn under offentlighetslovens virkeområde, jf. offentlighetsloven § 1 tredje ledd.

[...]

Selv om det i og for seg kan stilles spørsmål ved om rapporter av mer statistisk art kan sies å være utarbeidet i anledning av en konkret straffesak, mener Politidirektoratet det må være avgjørende at registeret er et redskap for politiet og påtalemyndighetens straffesaksavvikling.»

Videre fremholdt direktoratet at det ikke kan «se at det her vil være riktig å legge avgjørende vekt på at de personvernmessige hensyn ikke gjør seg gjeldende i samme grad

som i konkrete straffesaker» og at STRASAK-rapportene derfor faller utenfor offentlighetslovens virkeområde, jf. § 1 tredje ledd.

Politidirektoratet besvarte likevel ombudsmannens spørsmål som var knyttet til direktoratets tidligere begrunnelse for å nekte innsyn. Det ble tilkjennegitt at rapportene kunne anses å være dokumenter i offentlighetslovens forstand, jf. § 2. Videre ble det vist til at dokumentet ikke «sendes» fra PDMT i tradisjonell forstand, i det PDMT kun sammenstiller og gjør tilgjengelig informasjon som allerede er hos politidistriktet, og at rapportene derfor er interne dokumenter. I alle tilfeller vil PDMT måtte regnes for å være en særskilt rådgiver, jf. offentlighetsloven § 5 andre ledd litra c.

Politidirektoratet viste videre til at rapporter som er tilnærmet like STRASAK-rapportene teknisk sett kan lages av en enkelte tjenestemann «uten særlig tidsbruk», men fremholder at «det må være åpenbart at offentligheten ikke kan kreve at politiet» gjør dette for å frembringe slike sammenstillinger av opplysninger som den nye offentleglova § 9 gir anvisning på.

Politidirektoratet utdypet også det som fulgte av vedtaket 29. september 2008 om faren for brudd på taushetsplikten ved små driftsenheter og for misforståelse ved eventuell offentliggjøring av rapportene uten at disse bearbeides/kommenteres, herunder at det ikke er resurser i politiet til å kunne «prioritere å kommentere de rapporter som offentligheten vil kunne tenkes å ønske innsyn i». Det ble videre understreket at offentlighetens interesse i informasjon om kriminalstatistikken og straffesaksavviklingen ivaretas gjennom SSBs offisielle kriminalstatistikk.

Presseforbundet hadde ikke merknader til Politidirektoratets redegjørelse.

Mitt syn på saken:

Politidirektoratet har i sin redegjørelse til ombudsmannen uttalt at den riktige begrunnelsen for å unnta STRASAK-rapportene fra dokumentinnsyn, er at rapportene faller utenfor offentlighetslovens virkeområde, jf. den nå opphevede offentlighetsloven 19. juni 1970 nr. 69 § 1 tredje ledd.

Utgangspunktet er at offentlighetsloven gjelder forvaltningsorganer, med mindre annet er bestemt i lov eller medhold av lov, jf. offentlighetsloven § 1 første ledd. Offentlighetslovens virkeområde er begrenset etter lovens § 1 tredje ledd, hvor det heter:

«Loven gjelder ikke saker som behandles etter rettspleielovene»

Om forståelsen av omfanget av dette unntaket skriver Frihagen i kommentaren til offentlighetsloven, 3. utg., 1994, side 111 at:

«Offentlighetsloven § 1 må forstås slik at den bare gjør unntak for saker som i det aktuelle tilfellet behandles etter rettergangsreglene.»

Spørsmålet for ombudsmannen er om utarbeidelse av STRASAK-rapporter hører til den delen av politiets virksomhet som «behandles etter rettspleielovene». Det synes klart at de fleste av de sakene som omfattes av tallmaterialet i STRASAK-rapportene, er «saker som behandles etter rettspleielovene», jf. offentlighetsloven § 1 tredje ledd. Spørsmålet her er om dette også gjelder for rapportene.

Politidirektoratet har anført at fordi «Strasak er et register for politiet og påtalemyndighetens behandling av straffesaker er [...] registeret, og sammenstillinger av informasjon som er lagret i registeret», utenfor offentlighetslovens virkeområde, jf. offentlighetsloven § 1 tredje ledd. Til støtte for dette synspunktet ble det vist til Justisdepartementets veileder i offentlighetsloven hvor det står at unntaket bl.a. gjelder «politiet og påtalemyndighetens virksomhet innenfor strafferettspleien» og at unntaket bare vil omfatte «dokumenter utarbeidet i anledning saken som behandles etter rettspleieloven, typisk etterforskningsdokumenter, prosesskrift ...».

Direktoratet stilte likevel spørsmål om «rapporter av mer statistisk art», slik som STRASAK-rapportene, kan sies å være «utarbeidet i anledning av en konkret straffesak», men la avgjørende vekt på at «registeret er et redskap for politiet og påtalemyndighetens straffesaksavvikling».

Den aktuelle rettspleieloven, straffeprosessloven med tilhørende instruks for påtalemyndigheten, regulerer saksbehandlingen, herunder regler om dokumentinnsyn, i konkrete straffesaker. Å utarbeide rapporter på basis av opplysninger fra STRASAK-registeret er ikke regulert av disse rettspleielovene. Jeg kan vanskelig se at politiets generelle bruk av STRASAK-registeret i behandlingen av konkrete straffesaker kan tillegges avgjørende betydning i vurderingen av hvorvidt statistiske rapporter utarbeidet på bakgrunn av registeropplysninger anses å være dokument i «saker som behandles etter rettspleielovene».

De personvern hensynene som gjør seg gjeldende i konkrete straffesaker gjør seg heller ikke gjeldende for STRASAK-rapportene, som gjengir anonymisert statistisk informasjon om politiets arbeid med straffesaker. Det kan derfor ikke sees at offentlighetslovens unntak for saker som behandles etter rettspleielovene kan gis tilsvarende anvendelse for STRASAK-rapporter. Etter mitt syn faller STRASAK-rapportene klart innenfor virkeområdet til offentlighetsloven, idet arbeidet med disse utgjør en del av politiets alminnelige forvaltningsoppgaver.

Slik denne saken ligger an, og med den primære begrunnelsen Politidirektoratet har gitt for å unnta rapportene fra offentlighet, finner jeg det mest hensiktsmessig at Politidirektoratet vurderer spørsmålet om dokumentoffentlighet på nytt. Direktoratet må da ta utgangspunkt i at dokumentene er omfattet av offentlighetsloven. Bare på bakgrunn av de subsidiære drøftelsene direktoratet har foretatt i redegjørelsen til ombudsmannen, kan jeg ikke se at de rettslige spørsmålene knyttet til innsynssaken foreløpig er tilstrekkelig opplyst.

Jeg presiserer at jeg ikke har tatt stilling til hvorvidt det er adgang til å unnta STRASAK-rapporter eller deler av disse etter noen av lovens unntakshjemler. Det må foretas en nærmere vurdering av dette i forbindelse med den nye behandlingen av saken.

Jeg ber Politidirektoratet holde meg orientert om den fornyede vurderingen. Siden den nye offentleglova har vært i kraft siden 1. januar 2009, bør innsynsspørsmålet avgjøres etter denne loven.

Oslo, 24. mars 2009



Arne Fliflet