

SOM

Norsk Presseforbund Offentlighetsutvalget
Holm Kristine
Postboks 46 sentrum
0101 OSLO

Var referanse

Deres referanse

Var saksbehandler

Dato

2008/2225

Dagrun Grønvik

12.01.2009

SAK OM DOKUMENTINNSYN

Det vises til tidligere korrespondanse, sist brev herfra 4. desember 2008.

./ Vedlagt følger til orientering kopi av brev 5. januar 2009 fra Politidirektoratet.

Det bes om eventuelle merknader innen to uker.

For ombudsmannen


Dagrun Grønvik
førstekonsulent

Vedlegg
Kopi: Politidirektoratet



POLITIET

POLITIDIREKTORATET

Sivilombudsmannen
Postboks 3 Sentrum
0101 OSLO

Deres referanse
2008/2225

Vår referanse
2008/02423-13 046.1

Dato
5.1.2009

Klage i innsynssak vedrørende "Strasak" rapporter - Avisen Gudbrandsdølen Dagningen

Vi viser til Sivilombudsmannens brev av 4. desember 2008.

Klagen gjelder Politidirektoratets vedtak av 29. september 2008 hvor direktoratet har stadfestet Gudbrandsdal politidistrikts avgjørelse om ikke å gi innsyn i såkalte Strasak-rapporter/Jus-rapporter.

Politidirektoratet gir innledningsvis en kort redegjørelse for "Strasak".

Strasak er et register for behandling av straffesaker, og fungerer som en straffesaksjournal i form av registrering og oppfølging av anmeldelser og undersøkelsessaker. Det er den elektroniske versjonen av den tidligere manuelle justisprotokollen.

Registeret inneholder opplysninger om alle registrerte straffesaker. Opplysningene omfatter anmeldte forhold (statistikkgruppe/kode for lovbrudd/gjemingsdato, gjemingssted/soner), navn og fødselsdata mv. på anmeldt og klager (fornærmet/melder/implisert), gods i straffesak, bil/båt/annet kjøretøy som er involvert i straffesaken, ansvar for behandling (distrikt, ansvarlig etterforsker, ansvarlig jurist, utlån), hvilke etterforskningsskritt som er tatt, ekspedisjoner i saken/saksgang og saksavgjørelser (påtaleavgjorte saker/dommer). Videre fremgår gruppering av saker.

Strasak er tilgjengelig ved alle politidistrikter. Alle med politimyndighet og tjenestelig behov samt overordnet påtalemyndighet har søketilgang.

Strasak tjener flere formål og funksjoner. For det første er registeret et viktig redskap i den konkrete straffesaksavviklingen ved at det gir en oversikt over sakene og både saksbevegelser og hvor saken befinner seg frem til den er rettskraftig avgjort.

Politidirektoratet

Post: Postboks 8051 Dep., 0031 Oslo
Besøk: Hammersborggata 12
Tlf: 23 36 41 00 Faks: 23 36 42 96
E-post: politidirektoratet@politiet.no

Org. nr.: 982 531 950 mva
Bankgiro: 7694.05.02388

Strasak fungerer også som etterforskningsredskap. Ved å søke på statistikkgrupper, åsted, modus, gjenfunnet stjålet gods mv., kan politiet finne frem til en konkret sak eller et utvalg av saker. Disse kan så sammenstilles innen samme modus, geografisk område eller lignende.

Videre danner Strasak grunnlag for kriminalitetsstatistikk, både for den enkelte saksbehandling og for kriminalitetens omfang og sammensetning.

I forhold til den konkrete saksbehandling danner Strasak grunnlag for politiets "driftsstatistikk", som igjen er av betydning ved spørsmål knyttet til ressurstilførsel og ressursfordeling. Strasak-rapporter, som er en sammenstilling av opplysninger fra registeret, er et viktig hjelpemiddel for politiets målstyrte og resultatrettede arbeid, ved at de gir oversikt over alt fra type kriminalitet til det enkelte distrikts restanser. Videre danner statistikken grunnlag for planlegging av operative og strategiske tiltak som basis for hvordan politiet vil bekjempe kriminalitet.

Data fra registeret overføres til Statistisk Sentralbyrå (SSB) og danner grunnlaget for den offisielle kriminalstatistikken.

Den statistiske informasjonen hentes teknisk sett ut av Strasak ved hjelp av politiets operativsystem PAL. Med PAL kan den enkelte tjenestemann søke etter informasjon i Strasak ved bruk av en rekke predefinerte søkekriterier. Man kan for eksempel søke opp hvor mange anmeldelser for grovt tyveri begått i Asker og Bærum politidistrikt påskeaften 2008.

Med bakgrunn i de særlige utfordringer som ligger i å hente ut et statistisk materiale, er denne oppgaven sentralisert og tillagt Politiets Data og materiell tjeneste (PDMT). PDMT er administrativt en egen enhet underlagt Politidirektoratet, med ansvar for blant annet drift av politiets IKT-systemer. PDMT utfører jevnlig en rekke predefinerte søk i systemet og tilgjengeliggjør søkeresultatene i form av faste rapporter – 105 ulike rapporter i alt. Rapportene tilgjengeliggjøres på politiets servere slik at de kan hentes ut av politidistriktene i den grad det finnes ønskelig.

Som følge av at Strasak er et register for politiet og påtalemyndighetens 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.

I Justisdepartementets veileder til offentlighetsloven (kapittel 2.3) heter det at unntaket for rettspleielovene blant annet gjelder (med vår understrekning): *"politiet og påtalemyndighetens virksomhet innenfor strafferettspleien"*. Videre heter det at unntaket bare gjelder *"dokumenter utarbeidet i anledning saken som behandles etter rettspleieloven, typisk etterforskningsdokumenter, prosesskrift..."*

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.

At registeret også brukes til å utarbeide rapporter av statistisk art, som i tillegg til å tjene som et arbeidsverktøy for politiet selv, også danner grunnlag for offisiell kriminalstatistikk, bør etter Politidirektoratets vurdering ikke medføre at rapportene skal omfattes av

offentlighetsloven. Politidirektoratet kan ikke 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. Politidirektoratet vil i denne sammenheng også peke at man ved bruk av PAL-systemet teknisk sett kan ta ut lignende rapporter som er tilnærmet like Strasak-rapportene som blir generert av PDMT. Den enkelte tjenestemann kan med andre ord generere en lignende "uoffisiell" Strasak rapport gjennom søk i PAL. Så langt Politidirektoratet er kjent med kan dette gjøres uten særlig tidsbruk. Vi mener likevel at det må være åpenbart at offentligheten ikke kan kreve at politiet gjennom søk i PAL lager et dokument inneholdende en sammenstilling av opplysninger fra registeret, slik det åpnes for etter den nye offentleglova § 9 – innenfor lovens virkeområde.

Offentlighetsloven § 1 tredje ledd er beklageligvis ikke anført som begrunnelse for ikke å gi innsyn i rapporten i den aktuelle sak. Ovennevnte begrunnelse endrer etter Politidirektoratets vurdering betydningen av de spørsmål Sivilombudsmannen har fremmet.

Under henvisning til den begrunnelse som faktisk er gitt i Politidirektoratets vedtak av 29. september 2008, samt at direktoratet ønsker å belyse de bakenforliggende hensyn som ligger til grunn for direktoratets avgjørelse, kommenterer vi likevel kort Sivilombudsmannens spørsmål.

1. Det vises i hovedsak til ovennevnte redegjørelse.

Det som fremkommer i Politidirektoratets vedtak av 29. september 2008 om at rapportene "lages og sendes de enkelte politidistrikt av PDMT" er med henvisning til ovennevnte i beste fall upresist. Mer korrekt er å si at PDMT trekker ut data fra Strasak og tilgjengeliggjør ulike sammenstillinger av opplysninger på en sentral server, som politidistriktene på sin side kan hente ut via politiets datasystemer.

Ved fornyet gjennomgang av saken er Politidirektoratet dog tilbøyelig til å anse en Strasak-rapport som et dokument i offentlighetslovens forstand, jf. § 2, ettersom rapporten må anses å utgjøre en logisk avgrenset informasjonsmengde som ligger tilgjengelig på en server. Rapporten er ikke som lagt til grunn i Politidirektoratets vedtak resultat av et søk i egentlig forstand, slik et søk i PAL vil være. Som vi kommer tilbake til er rapporten imidlertid ikke dokument i en konkret sak.

2. Det direktoratet sikter til er at innsynsretten etter offentlighetsloven ikke omfatter innsynsrett i en sammenstilling av opplysninger fra ulike saker, jf. offentleglova av 2006 § 9. Rapportene er en sammenstilling av data hentet ut fra en rekke ulike straffesaker. Det er heller ikke tale om den type journal som er omfattet av innsynsrett etter offentlighetsloven § 2 andre ledd andre punktum.

3. Politidirektoratet viser til den avklaring som er gjort under punkt 1 om at det ikke er tale om et dokument som "sendes" fra et organ til et annet i alminnelig forstand. Det er tale om en sammenstilling av opplysninger som søkes frem og tilgjengeliggjøres av og for politiet, i politiets egne databaser. Etter Politidirektoratets vurdering kan man med andre ord vanskelig tale om at PDMT er en avgiver/avsender av rapportene i lovens forstand. Om man så skulle mene, vil PDMT i så fall være å anse som en særskilt rådgiver, jf. offentlighetsloven § 5 andre ledd litra c.

4. Som angitt i Politidirektoratets vedtak av 29. september 2008 er det SSB som har ansvaret for utforming av den offisielle kriminalstatistikken. Statistikken baserer seg på data fra Strasak.

I tillegg til den offisielle statistikken fra SSB offentliggjør politidistriktene og Politidirektoratet jevnlig informasjon om kriminalitetsutviklingen basert på data/rapporter fra Strasak. Som det fremgår av Justis- og politidepartementets rundskriv av 12. november 1996 er politimestrene gitt en betydelig frihet til å offentliggjøre tall som referer seg til eget distrikt.

”Problemet” med jus-rapportene fra Strasak er at tallene ikke er bearbeidet på samme måte som offisiell statistikk. Strasak er opprinnelig utarbeidet som et internt arbeidsverktøy for politiet. Selv om det fra politiets side er nedlagt et betydelig arbeid med å heve blant annet datakvaliteten i opplysningene som legges inn i systemet, kan tallene være beheftet med usikkerhet og feil mv. Videre er sannsynligheten for eventuelle feiltolkninger av rapportene erfaringsmessig relativt betydelig. For politiets del vil det derfor i stor utstrekning være nødvendig å la en offentliggjøring av jus-rapportene ledsages av en kommentar til tallene. Det vises her og til Justis- og politidepartementets rundskriv av 26. november 1996, siste avsnitt. En slik kommentar gis som regel i dag når Politidistriktene offentliggjør ulike rapporter.

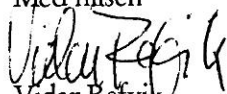
Samtidig har ikke politiet ressurser til og vil ikke alltid kunne prioritere å kommentere de rapporter som offentligheten vil kunne tenkes å ønske innsyn i. Som angitt er det 105 ulike rapporttyper, hvis et betydelig antall gis ut månedsvis, angjeldende til sammen 27 politidistrikt. En kommentar vil etter omstendighetene kunne kreve et relativt betydelig arbeid med tanke på å kvalitetskontroll, svakheter i tallmaterialet mv. Konsekvensen av et ”frislipp” av Strasak-rapportene vil etter Politidirektoratets vurdering medføre en overhengende fare for utstrakt ”feiltolkning”. Nevnte problemstilling er vel nettopp formålet med å lage offisiell statistikk – å sørge for mest mulig korrekte premisser for den offentlige debatt, politiske beslutninger, forskning mv.

I den konkrete saken kommer i tillegg at det er tale om ønske om innsyn i en rapport på lensmannsdistriktsnivå. Med henvisning til at det er tale om tall på et svært begrenset geografisk område kan det reises spørsmål om offentliggjøring er forenlig med politiets taushetsplikt.

Oppsummeringsvis viser Politidirektoratet til at Strasak-rapportene primært er utarbeidet som et internt arbeidsverktøy for politiet samtidig som de i mindre grad egner seg for offentliggjøring i ubearbeidet/ikke-kommentert form. Videre ivaretas offentlighetens interesse av å få informasjon om kriminalitetsutvikling og straffesaksavvikling mv. gjennomgående av den offisielle kriminalstatistikken fra SSB og politidistriktenes/Politidirektoratets egne publiseringer om kriminalitetsutviklingen.

5. Politidirektoratet er ikke kjent med de rettslige vurderinger som ble foretatt i relasjon til offentlighetsloven i Justis- og politidepartementets rundskriv av 12. november 1996. På denne bakgrunn foretok direktoratet også en selvstendig vurdering av innsynsbegjæringen, ut fra gjeldende regelverk. Samtidig var det for direktoratets del klart nok et moment at også departementet ga uttrykk for at det var tale om ”interne arbeidsdokumenter” som *kan* unntas offentlighet.

Med hilsen


Vidar Refvik
ass. politidirektør
Steinar Tjøga
seksjonssjefSaksbehandler:
Christian Budsberg
Pettersen
Tlf: 23 36 42 27