

Uttalelse

SOM

Sak: 2006/1315

## INNSYN I ÅRSRAPPORT FOR 2003 FRA KONTROLLUTVALGET FOR KOMMUNIKASJONSKONTROLL – TAUSHETSPLIKT

Justis- og politidepartementet avgraderte årsrapporten for 2003 fra Kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll, men sladdet enkelte opplysninger om omfanget av kontrollen under henvisning til taushetsplikt etter politiloven § 24 annet ledd.

De sladdete opplysningene var undergitt taushetsplikt etter politiloven § 24 annet ledd. Justisdepartementet og Riksadvokaten mente at innsyn i opplysningene ville medføre fare for at etterforskingen ble vanskeliggjort i aktuelle eller fremtidige saker. Vurderingen forutsetter slik fagkunnskap og oversikt over kriminalitetsbildet som Riksadvokaten og Justisdepartementet har. Ombudsmannen lot saken bero med de undersøkelser og vurderinger som var gjort.

### Sakens bakgrunn:

Norsk Redaktørforening ba i e-post 2. juni 2006 til Justis- og politidepartementet om innsyn i årsrapportene for 2003 fra Kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll. Norsk Redaktørforening fikk 6. juni 2006 oversendt en sladdet kopi av rapporten. Rapporten var stemplet «strengt fortrolig iht beskyttelsesinstruksen», og påført en henvisning til offentlighetsloven § 6 nr. 5. Stempelet var krysset over, og rapporten var påført følgende ordlyd:

«Avgradert. Kan off. gjøres. 31.03.05 MTG t.e. 19.04.05 ma».

Justis- og politidepartementet opplyste 27. juni 2006 at hjemmel for sladding var:

«Delvis U.O. jf. Offl. § 5a jf. Politil. § 24.»

I klagen 11. juli 2006 til ombudsmannen anførte Norsk Redaktørforening at:

«Vi har vanskelig for å se at offentlighetsloven § 6 nr 5 kan brukes som hjemmel for å unnta rapporten fra offentlighet i utgangspunktet. Når det gjelder den oppgitte hjemmel for sladdingen mener vi at taushetspliktbestemmelsen i politiloven § 24 ikke kan hjemle unntak (sladding) av denne type opplysninger, som etter vår oppfatning er rent statistiske oppsummeringer av kommunikasjonskontrollene i 2003.

...

Det er vårt syn at ingen av de statistiske opplysninger om volum for kommunikasjonskontroll i 2003 kan være nødvendig å hemmeligholde, verken av hensyn til at spaningsvirksomheten og kontrollvirksomhet kan røpes, eller av hensyn til at hemmelige/ukjente spaningsmetoder blir røpet.

Derimot er det vår oppfatning at hensynet til den demokratiske kontroll og den allmenne debatt om samfunnets bruk av overvåking- og kontrollmetoder tvert imot tilsier at nettopp tall som sier noe om omfanget av denne type virksomhet blir offentlig kjent.»

### **Ombudsmannens undersøkelser:**

I brev herfra 2. august 2006 ble Justis- og politidepartementet bedt om å redegjøre nærmere for sitt syn på offentlighetsloven § 6 nr. 5 som hjemmel for å unnta rapporten fra offentlighet. Departementet ble videre bedt om å presisere hvilket alternativ i politiloven § 24 som fikk anvendelse, og begrunne hvorfor de sladdete opplysningene var underlagt taushetsplikt og dokumentet påført beskyttelsesgraden «strengt fortrolig».

Justis- og politidepartementet antok i brev 23. oktober 2006 at kontrollutvalgets henvisning til offentlighetsloven § 6 nr. 5 som begrunnelse for å gradere rapporten «strengt fortrolig» ikke var helt dekkende. Til spørsmålet om politiloven § 24 opplyste departementet:

«Justisdepartementets henvisning til politilovens § 24 i sitt vedtak av 27.06.06 om delvis unntak fra offentlighet, refererer seg til § 24 *annet ledd*, særlig med hensyn til «... opplysninger som politiets operative virksomhet og organisering av den, samt opplysninger som det ut fra spanings- og etterretningsvirksomheten er nødvendig å holde hemmelig.» Det var kriteriene etter denne bestemmelsen som var retningsgivende da departementet sladdet Årsrapporten for 2003 før den ble gjort offentlig tilgjengelig.»

Norsk Redaktørforening viste i brev 2. november 2006 til Ot. prp. nr. 22 (1994-1995) Om lov om politiet pkt 6.10.2 og kunne vanskelig se at den aktuelle bestemmelsen tok sikte på

å verne den type opplysninger som var sladdet i årsrapporten for 2003. Videre viste Norsk Redaktørforening til forvaltingsloven § 13a nr. 2 om at eventuell taushetsplikt ikke er til hinder for at «opplysningene brukes når behovet for beskyttelse må anses varetatt ved at de gis i statistisk form eller ved at individualiserende kjennetegn utelates på annen måte».

I brev herfra 9. november 2006 ble departementet igjen bedt om å begrunne hvorfor de sladdete opplysningene var underlagt taushetsplikt. Videre ble departementet bedt om å kommentere anførselen fra Norsk Redaktørforening om at politiloven § 24 annet ledd ikke tar sikte på å verne opplysninger av den art som er sladdet i årsrapporten fra 2003.

Justis- og politidepartementet opplyste i brev 6. desember 2006:

«De opplysninger det refereres til i den konkrete sak er tall inntatt i årsrapporten fra Kontrollutvalget, og som er vurdert slik at om de blir offentliggjort vil avdekke politiets bruk av kommunikasjonskontroll på en slik måte at kriminelle i fremtiden, ved å innrette seg etter denne kunnskapen, vil kunne vanskeliggjøre avdekking og bevissikring ved etterforskning av slik kriminalitet. Dette faller inn under forannevnte bestemmelse om politiets «operative virksomhet» og som det ut fra «spanings- og etterretningsvirksomheten» er nødvendig å holde hemmelig.

Vurderingen etter denne bestemmelsen må nødvendigvis knyttes opp mot faren for at etterforskningen kan bli vanskeliggjort i *aktuelle eller fremtidige saker*. Dette igjen forutsetter en oversikt over utfordringene i aktuelt kriminalitetsbilde, kombinert med innsikt i metodebruk og bevisproblemene i løpende saker. Av denne grunn har vi en nødvendig dialog med riksadvokatembetet i det enkelte tilfelle før nedgradering blir foretatt. Vi vil derfor opplyse at vi nettopp har hatt en ny dialog med riksadvokatembetet om avgradering. Heller ikke etter en ny gjennomgang av spørsmålet, finner vi for tiden grunnlag for ytterligere avgradering av årsrapport for 2003 fra Kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll med sikte på offentlighet.

Vi har ellers merket oss anførselene i brev av 02.11.2006 fra Norsk Redaktørforening, særlig sitatet hentet fra Ot.prp. nr. 22 (1994-1995). Selv om ordlyden i dette sitatet isolert sett kunne tas til inntekt for en innskrenkende fortolkning av § 24, annet ledd, er det ikke tvilsomt at bestemmelsen har som formål å pålegge taushetsplikt om *politiets metoder*, både i forebyggende virksomhet og ved etterforskning, der offentlighet ellers vil kunne skade politiets virksomhet. Dette kommer noe bedre til syne i de spesielle motivene til § 24 på side 69 i proposisjonen, hvorfra siteres:

«Når annet ledd viser til «hensynet til spanings- og etterretningsvirksomhet», omfatter dette så vel opplysninger som er innhentet gjennom slik virksomhet, som andre opplysninger som vil skade denne, for eksempel informasjon om hvor spaning drives.»»

**Mitt syn på saken:**1. Justis- og politidepartementets behandling av henvendelser fra ombudsmannen

Justis- og politidepartementet ble i brev herfra 2. august 2006 bedt om å svare på spørsmål som gjaldt departementets behandling av innsynsbegjæringen fra Norsk Redaktørforening. Ombudsmannen mottok ikke svar, og i nytt brev herfra 7. september 2006 ble det minnet om saken. Da ombudsmannen fortsatt ikke hadde mottatt noen tilbakemelding fra departementet, ble det i brev herfra 6. oktober 2006 minnet om at loven forutsetter at innsynsbegjæringer skal behandles raskt. Det ble også understreket at Stortinget forutsetter at forvaltningen skal prioritere henvendelser fra ombudsmannen, og svarfrist ble satt til 13. oktober 2006. Justisdepartementet svarte ikke innen fristen. I brev 20. oktober 2006 ble svar igjen etterlyst og svarfrist satt til 24. oktober 2006 kl. 15.00. Svar ble mottatt per telefaks 24. oktober 2006 kl. 15.42. Departementet beklaget at det hadde tatt så lang tid å besvare henvendelsen fra Sivilombudsmannen.

I brev herfra 9. november 2006 ble det stilt enkelte oppfølgingsspørsmål med svarfrist 17. november 2006. Ombudsmannen mottok heller ikke denne gang svar innen fristen. Svar ble etterlyst i nytt brev herfra 4. desember 2006 med ny svarfrist satt til mandag 11. desember 2006. Svar ble mottatt per telefaks 12. desember 2006.

Jeg har ved flere anledninger gitt uttrykk for at raske og utfyllende svar fra forvaltningen er en forutsetning for at ombudsmannen skal kunne utføre sin oppgave. Justis- og politidepartementets behandling av henvendelsene herfra er ikke i samsvar med lovens forutsetninger og vanskeliggjør mitt arbeid. Dette ga jeg uttrykk for i min uttalelse 7. desember 2006, som gjaldt Norsk Redaktørforenings klage over sen saksbehandling av begjæring om innsyn i årsrapportene fra Kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll. Jeg finner grunn til å be Justisdepartementet merke seg mitt syn og sørge for at fremtidige henvendelser herfra blir behandlet og avgjort uten ugrunnet opphold.

2. Taushetsplikt etter politiloven § 24 annet ledd

Hovedregelen er at forvaltningens saksdokumenter «er offentlige så langt det ikke er gjort unntak i lov eller i medhold av lov», se offentlighetsloven 19. juni 1970 nr. 69 § 2 første ledd. Unntak er gjort i samme lov § 5 a første ledd for opplysninger som er undergitt taushetsplikt i lov eller i medhold av lov.

Politiets taushetsplikt er regulert i politiloven 4. august 1995 nr. 53 § 24. Det følger av politiloven § 24 første ledd at taushetsplikten i straffeprosessloven §§ 61a-61e gjelder for politiets behandling av straffesaker. For politiets øvrige virksomhet gjelder strafferegistreringsloven § 8 og forvaltningsloven §§ 13-13f «med de tillegg og begrensninger som følger av denne paragraf.»

I politiloven § 24 annet ledd første punktum er taushetsplikten utvidet til også å gjelde «opplysninger om politiets operative virksomhet og organiseringen av den, samt opplysninger som det ut fra spanings- og etterretningsvirksomheten er nødvendig å holde hemmelig.» Bakgrunnen for den utvidete taushetsplikten er faren for at politiets

muligheter til å løse sine oppgaver kan forspilles eller bli vesentlig vanskeliggjort dersom opplysningene blir kjent.

3. Er opplysningene undergitt taushetsplikt etter politiloven § 24 andre ledd første punktum?

Årsrapporten for 2003 fra Kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll er avgradert og offentliggjort, men enkelte opplysninger i rapporten er sladdet. Spørsmålet er om de sladdete opplysningene er «opplysninger om politiets operative virksomhet og organiseringen av den, samt opplysninger som det ut fra spanings- og etterretningsvirksomheten er nødvendig å holde hemmelig.», jf. politiloven § 24 annet ledd første punktum. De sladdete avsnittene er i det følgende markert som (...).

De aktuelle opplysningene på side 2 er:

«I 2003 ble det foretatt kommunikasjonskontroll i 288 (296) saker og 1 099 (1 107) telefoner, av disse telefonene var ca (...) mobiltelefoner. (Tallene i parentes er tallene for 2002)

I 2003 var ca (...) av kontrollene telefoner som var tilgjengelig for «et større antall personer», jf straffeprosessloven § 216c annet ledd.

Det ble iverksatt hurtigkobling (...) ganger.»

På side 3 er følgene sladdet:

«Riksadvokaten har opplyst at (...) navngitte samt (...) ikke-navngitte nye personer har fått status som siktet etter reglene om kommunikasjonskontroll i 2003.»

På side 5 er følgende sladdet:

«Av Riksadvokatens årsrapport fremgår at av (...) mobiltelefoner som ble utsatt for kommunikasjonskontroll ble ca (...) mobiltelefoner både avlyttet og utsatt for annen kontroll. De resterende (...) mobiltelefonene ble utelukkende utsatt for annen kontroll.»

Justis- og politidepartementet har hevdet at opplysningene «om de blir offentliggjort vil avdekke politiets bruk av kommunikasjonskontroll på en slik måte at kriminelle i fremtiden, ved å innrette seg etter denne kunnskapen, vil kunne vanskeliggjøre avdekking og bevissikring ved etterforskning av slik kriminalitet. Dette faller inn under forannevnte bestemmelse om politiets «operative virksomhet» og som det ut fra «spanings- og etterretningsvirksomheten» er nødvendig å holde hemmelig.»

Norsk Redaktørforening har på sin side fremholdt at hensynet til den demokratiske kontroll og den allmenne debatt om samfunnets bruk av overvåkings- og kontrollmetoder tilsier at tall som sier noe om omfanget av denne type virksomhet, blir offentlig kjent.

I forarbeidene er det redegjort nærmere for hvilken type opplysninger som er underlagt taushetsplikt etter politiloven § 24 annet ledd, se Ot. prp. nr. 22 (1994-1995) punkt 6.10.2:

«Dette er foreslått tatt inn i utkastets § 24 annet ledd og gjelder opplysninger om «politiets operative virksomhet og organiseringen av den», samt opplysninger «som det ut fra hensynet til spanings- og etterretningsvirksomheten er nødvendig å holde hemmelig». I det første tilfellet tenkes det på politiets planer og tjenesteopplegg i forbindelse med sikkerhetsopplegg, ordensmessige aksjoner eller lignende forhold, hvor det ville ødelegge eller vanskeliggjøre politiets muligheter for å løse sine oppgaver hvis opplysningene ble kjent. I det andre tilfellet - etterretnings- og spaningsvirksomhet - vil opplysningene være undergitt taushetsplikt etter straffeprosesslovens regler når de går inn i en konkret sak. Det er imidlertid også et behov for å beskytte opplysninger som ikke gjelder enkeltsaker, men generelt berører spanings- og etterretningsvirksomheten eller som gjelder forhold som foreløpig er for uklare til at det danner grunnlag for en egen sak.»

Videre fremgår det på side 69 i kommentaren til § 24:

«Når annet ledd viser til «hensynet til spanings- og etterretningsvirksomheten», omfatter dette så vel opplysninger som er innhentet gjennom slik virksomhet, som andre opplysninger som vil skade denne, f.eks. informasjon om hvor spaning drives. I det øyeblikk informasjonen går inn i en konkret straffesak, vil det være straffeprosesslovens regler om taushetsplikt som regulerer forholdet også for den informasjonen som skriver seg fra spanings- og etterretningsvirksomhet.»

Bestemmelsen omhandler følgelig to hovedkategorier opplysninger som ikke har tilknytning til en konkret sak eller et aktuelt oppdrag. Første alternativ gjelder opplysninger om polititests operative virksomhet og organiseringen av den. Annet alternativ gjelder opplysninger som det ut fra hensynet til spanings- og etterretningsvirksomheten er nødvendig å holde hemmelig.

Taushetsplikten i politiloven § 24 er nærmere omtalt i Politirett, Auglend, Mæland og Røsandhaug, 2. utgave side 372 flg. Spørsmålet om taushetsplikten omfatter informasjon av mer generell karakter behandles på side 373:

«Beskrivelsen av dette første alternativet i pl. § 24, 2. ledd avviker fra tilsvarende formulering i pi. § 5-5, som lovreguleringen er en videreføring av. Ifølge politiinstruksen omfattet denne delen av taushetspåbudet polititjenesten og dens organisering «i sin alminnelighet». I lovteksten er de siste ordene utelatt uten nærmere begrunnelse i forarbeidene. Dette, sammenholdt med at omtalen av anvendelsesområdet i motivene ikke er entydige på dette punkt, reiser tvil om taushetspåbudet gjelder for informasjon av mer generell karakter. Således kan bestemmelsen tolkes slik at kun konkrete planer avgrenset i tid eller knyttet til begrensede miljøer, objekter eller geografiske områder er omfattet. Mer generelle opplysninger om styrkeoppsetning, metoder og organisering vil da falle utenfor. Samlet sett kan imidlertid ikke denne snevre forståelsen legges til grunn. Lovutredningen forutsatte at det saklige virkefeltet her skulle være det samme.

Reale hensyn taler også mot en slik innskrenkende tolking. Videre bygger avgjørelsen i Rt. 1997 s. 1170 på at denne type generelle opplysninger er omfattet.»

Politi-loven § 24 annet ledd annet alternativ gjelder opplysninger om forhold som ennå er for usikre eller ufullstendige til å gi grunnlag for konkret mistanke og iverksetting av etterforskning i egentlig forstand. I all hovedsak vil det gjelde informasjon som innhentes og bearbeides i den informative og kartleggende etterretnings- og spaningsfasen, se Politirett, Auglend, Mæland og Røsandhaug, 2. utgave side 372 flg. Det er på det rene at de aktuelle opplysningene i denne saken gjelder omfanget av politiets kommunikasjonskontroll, og at de følgelig ikke dekkes av politi-loven § 24 andre ledd andre alternativ.

Politi-loven § 24 annet ledd første punktum første alternativ omhandler to grupper opplysninger som ikke har tilknytning til noen konkret sak eller noe aktuelt oppdrag, se også her nevnte Politirett side 372 flg. Den første gruppen omfatter blant annet faktisk og konkret informasjon om operative metoder, taktiske direktiver, retningslinjer for planlegging, stående ordrer, etterforskningstaktikk, rutiner og opplysninger om selve tjenesteførelsen i konkrete tilfelle. Den andre gruppen omfatter mer generelle opplysninger om politiets organisering og ressurser. Dette er opplysninger som alene eller koplet til annen informasjon kan blottlegge viktige operative sider ved enhetens virksomhet slik at aksjonspotensialet og slagkraft svekkes hvis de eksponeres for uvedkommende. De sladdete opplysningene i denne saken hører eventuelt inn under denne gruppen. Offentlighetens krav på opplysninger om politiets virksomhet må følgelig veies opp mot faren for at tjenestemessig uheldig sammenstilling og krysskobling av isolert sett ufarlig informasjon om omfanget av politiets kommunikasjonskontroll.

Justis- og politidepartementet har tatt opp med Riksadvokatembetet spørsmålet om innsyn i de sladdete opplysningene representerer en fare for at etterforskningen kan bli vanskeliggjort i aktuelle eller fremtidige saker. Det fremgår av departementets svar at denne vurderingen forutsetter oversikt over utfordringene i det aktuelle kriminalitetsbildet, kombinert med innsikt i metodebruk og bevisproblemene i løpene saker. Etter å ha konsultert Riksadvokatembetet, har departementet konkludert med at opplysningene fortsatt ikke kan offentliggjøres. Justisdepartementet og Riksadvokatembetet har her en kunnskap og en oversikt som medfører at de har spesielle forutsetninger for å foreta begrunnede vurderinger i denne typen spørsmål. På denne bakgrunn finner jeg etter omstendighetene å kunne la saken bero med den redegjørelsen som er gitt og den vurderingen som er gjort.

Oslo, 12. februar 2006

  
Arne Fliflet