



POLITIET

POLITIDIREKTORATET

Justis- og beredskapsdepartementet

Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

NATIONAL POLICE DIRECTORATE

Deres referanse:
16/1243

Vår referanse:
201600824-11 008

Sted, Dato
Oslo, 30.05.2016

HØRINGSSVAR - EVALUERING AV OFFENTLEGLOVA

Vi viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 25.02.2016 og avtalt utsatt svarfrist.

Politidirektoratet har forelagt høringen for underliggende instanser. Vedlagt følger innspill vi har fått fra Politihøgskolen og Kripas.

Til evalueringsrapporten

Vi har ikke vesentlige merknader til rapporten, som framstår som nokså generell.

Politihøgskolen bemerker at det er uklart hvilke forutsetninger rapporten bygger på når den beskriver at forvaltningen opplever å få innsynskrav på grensen av intensjonene med loven. Vi deler Politihøgskolens oppfatning. Så lenge man mener at innsyn i seg selv er et gode fordi det bidrar til kontroll og tillit, har det liten betydning at den enkelte eventuelt ikke har et formål med sitt innsynskrav.

Forholdet mellom offentleglova § 2 fjerde ledd og § 9 når det gjelder statistikk fra straffesaker under etterforskning

Etter offentleglova § 2 fjerde ledd gjelder ikke loven for "gjeremål som politiet og påtalemakta har etter straffeprosessloven". Offentleglova gir derfor ikke rett til innsyn i opplysninger om hva som er registrert i en straffesak. Statistiske uttrekk av registeropplysninger fra straffesaksregisteret (STRASAK) omfattes derimot ikke av denne avgrensningen av lovens virkeområde. Man kan derfor med hjemmel i offentleglova § 9 kreve innsyn i antall saker i en forbrytelseskategori som er registrert i et gitt tidsrom og/eller i et geografisk område. STRASAK henter data fra BL (politiets straffesaksbehandlingssystem hvor saker registreres og dokumenter lagres) og omfatter ikke bare avsluttede saker, men også saker som er under etterforskning.

Hvor innsynskravet gjelder detaljerte forbrytelseskategorier, avgrensede tidsrom og/eller steder, vil det kunne være risiko for at en hemmelig etterforskning avsløres ved at man kan sammenholde opplysningen om registreringen med annen informasjon. Hensynene som begrunner avgrensningen av lovens virkeområde tilsier etter vår oppfatning at reglene om

Politidirektoratet

Post: Postboks 8051 Dep., 0031 Oslo
Besøk: Fridtjof Nansens vei 14/16

Tlf: 23 36 41 00
Faks: 23 36 42 96
E-post: politidirektoratet@politiet.no

Org. nr.: 982 531 950 mva
Giro:
www.politi.no

innsyn etter offentleglova § 9 ikke passer særlig bra på statistikk fra saker under etterforskning.

Riktignok pålegger politiregisterloven § 23 andre ledd taushetsplikt bl.a. for opplysninger som det ut fra hensynet til etterforskningen i den enkelte sak er nødvendig å holde hemmelig. Derfor vil man etter offentleglova § 13 kunne unnta detaljert statistikk hvor koblingsfare gjør at man risikerer å røpe at man etterforsker en sak man ønsker eller vil ønske å holde hemmelig. Sivilombudsmannen har i sin sak 2015/2561, vår referanse 2015/02253, i brev av 27.04.2016 tatt til orientering at Politidirektoratet har opprettholdt en avgjørelse om å unnta innsyn i antall drapssaker fordelt på politidistrikter i en avgrenset periode. Sivilombudsmannen synes generelt å forutsette at vi må sannsynliggjøre en konkret fare for kobling. Det er imidlertid uklart hvor lista ligger for å kunne konstatere tilstrekkelig koblingsfare. Det ligger i sakens natur at det kan være vanskelig å sannsynliggjøre en konkret fare når risikoen nettopp ligger i at andre sitter på opplysninger politiet ikke er kjent med og som kan kobles med statistikk med høy detaljeringsgrad. Risikoen for å gjøre feil er derfor stor, og feil her vil kunne få alvorlige konsekvenser.¹

Kripos påpeker at vurderinger av hvorvidt en sammenstilling i et konkret tilfelle vil inneholde opplysninger som bør hemmeligholdes av hensyn til etterforskningen, politiets spanings- og etterretningsvirksomhet eller politiets operative virksomhet, vil være skjønnspregede. Det vil også være stor uvisshet om disse vilkårene er oppfylt eller ikke på det tidspunkt innsynskravet fremsettes. Innledningsvis i en etterforskning vil det vanligvis ikke være mulig å overskue konsekvensene av for tidlig offentliggjøring. Kripos framholder derfor at det er behov for en unntaksregel som slår fast at politiet kan avslå krav om innsyn i sammenstillinger eller oversikter over begått kriminalitet, utover foreliggende kriminalitetsstatistikk.

Politidirektoratet er enig med Kripos i at det bør bli formulert en videre adgang til å unnta sammenstillinger av registreringer i STRASAK av saker under etterforskning. I den forbindelse viser vi til at selv om hensynet til åpenhet og tillit generelt taler mot at det oppstilles begrensninger, har det reelle kontrollhensynet begrenset vekt her. Registreringene i BL er midlertidige så lenge saken ikke er avsluttet. De kan endres når som helst. Det er ikke sjelden at registreringene endres fordi etterforskningen viser at saken må vurderes annerledes, og registreringene oppdateres ikke nødvendigvis fortløpende. Dersom man ber om innsyn i det reelle antallet saker, vil man ikke kunne få det med utgangspunkt i offentleglova § 9. På aggregert nivå vil man normalt ikke spørre etter det reelle antallet, man vil kunne bruke de faktiske registreringene til å se tendenser. Hvor innsynskravet gjelder statistikk på et mer detaljert nivå, vil registreringene i STRASAK ikke kunne brukes som reelle tall uten at tallene vaskes og kvalitetssikres.²

¹ For øvrig er det koblingsfare ikke bare ved etterforskning. Ved avsluttede saker vil taushetsplikt av hensyn til noens personlige forhold kunne slå inn, jf. politiregisterloven § 23 første ledd nr. 1. Ved krav om innsyn i detaljerte forbrytelseskategorier fordelt på postnumre, vil sambygdingene/nærmiljøet ved allerede offentliggjorte opplysninger om alder og kjønn mv. nokså lett vil kunne identifisere hvem det dreier seg om. Dersom det allerede er opplyst at en 26 år gammel mann skal ha voldtatt en 13 år gammel jente, vil en opplysning om postnummer kunne medføre at de involverte blir identifisert. Vi har berørt spørsmålet om koblingsfare nærmere i tilknytning til sivilombudsmannssaken nevnt over.

² Hvor innsynskravet ikke kan besvares direkte ut fra det registrerte, men man må forklare eller "vaske" de tallene man har, vil vilkårene i offentleglova § 9 ikke være oppfylt. Da har man ikke elektronisk lagret de opplysningene innsynskravets avgrensning gjelder. Politidirektoratet ønsker imidlertid å gi ut kvalitetssikrede tall, og POD forsøker å imøtekomme statistikkbehov innenfor rammen av de ressurser man kan avsette.

Det er for øvrig SSB som er den offisielle leverandør av kriminalstatistikk i Norge. Når Politidirektoratet utarbeider statistikk, er det med utgangspunkt i behov for å få statistikk raskere enn det SSB kan levere (bl.a. pga. SSBs behov for vasking av tall), til egen bruk i etatsstyringen og utvikling av etaten. Ved å lage statistikken vi trenger for det formålet selv, får vi den raskere, men også med større feilkilder. Omfanget av den statistikken vi lager er derfor begrenset ut fra aktuelle driftsmessige behov og hva som er faglig forsvarlig.

SSB omtaler skillet mellom sin og Politidirektoratets statistikk slik på sin nettside:

"Politidirektoratet (POD) publiserer Kommenterte STRASAK-tall (Politiets anmeldelsesstatistikk). Rapporten inneholder blant annet tall for oppklaring og behandlingstid for etterforskede lovbrudd, men må regnes som en intern driftsstatistikk for politiet og bør ikke leses som den offisielle kriminalstatistikken. Tallene skiller seg også noe fra SSBs på grunn av tidspunkt og kriterier for uttrekk, samt andre bearbeidingsrutiner. Politiets inndeling i lovbruddsgrupper (tideling) tilsvarer SSBs, men typeinndelingen er ikke nødvendigvis den samme (se Standard klassifikasjoner under Definisjoner)."

Både POD og SSB publiserer tall på overordnet nivå. Når innsynskravene retter seg mot ubearbeidede tall for anmeldelser av enkelte kategorier forbrytelser brutt ned på et detaljert nivå, gir det ikke faglig grunnlag for å trekke konklusjoner om kriminalitetstendenser, risiko for å bli utsatt for kriminalitet eller om politiets arbeid.³ Det de ubearbeidede tallene vil kunne brukes til, foruten ev. å prøve å finne ut om det pågår en hemmelig etterforskning et sted, er i hovedsak å kunne påvise at det har vært anmeldt ett eller flere lovbrudd. Det kan muligens hevdes at offentligheten bør få vite om enkeltstående registrerte anmeldelser på f.eks. et bestemt postnummer (det går pedofile løs i nabolaget), eller at det er et visst antall registrerte anmeldelser av en forbrytelseskategori, selv om det ikke er gitt at registreringene er riktige. Innsyn i tallene vil ikke ha noe kontrollformål (annet enn eventuelt å se at politiet faktisk registrerer saker eller at man ut fra reelle tall i ettertid ønsker å belyse i hvilken grad politiet registrerer riktig). Vi ser likevel at den offentlige interesse også må kunne sies å omfatte faktiske registreringer (også selv om tallene ikke er reelle) og tall som ikke gir grunnlag for sammenligning over tid.

For å unngå at innsyn i sammenstillinger av registreringer i STRASAK får som konsekvens at en hemmelig etterforskning røpes, bør etter Politidirektoratets oppfatning innsyn i en sammenstilling av straffesaksregistreringer i pågående saker bare kunne kreves der det er utvilsomt at innsyn ikke vil røpe taushetsbelagte opplysninger.⁴

Forholdet mellom offentleglova § 9 og unntaksbestemmelser

Offentleglova § 9 tar utgangspunkt i en avveining hvor forvaltningens arbeidsbyrde er sentral for om det skal kunne kreves innsyn. Forvaltningen kan pålegges å produsere nye dokumenter, men det må da kunne gjøres helt enkelt, ved sammenstilling av allerede elektronisk lagrede opplysninger. I Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) forutsettes det at et slikt

³ For øvrig er det flere grunner til det. Ett sakskompleks vil ofte kunne omfatte en rekke anmeldelser for overtredelser av ulike lovbestemmelser, herunder flere forskjellige typer voldskriminalitet og andre lovbrudd. Det som på en "uvasket" statistikk kan fremstå som fem separate hendelser, kan i realiteten være fem anmeldelser som springer ut av en enkeltstående hendelse.

⁴ Et eksempel på det det kan være antall registrerte tyverier i et distrikt innenfor en angitt tidsperiode. Andre opplysninger vil da ikke være egnet til å identifisere sakene, selv om man ber om innsyn for en kort tidsperiode.

dokument vil måtte vurderes som et ordinært dokument, slik at eventuelle unntaksbestemmelser må vurderes. Det framgår imidlertid ikke noen særskilt vurdering av de enkelte unntaksbestemmelser i tilknytning til en slik sammenstilling. Vi stiller spørsmål om man har vurdert konsekvensen av at statistiske opplysninger også vil kunne være taushetsbelagte.

Dersom et § 9-dokument inneholder en mengde taushetsbelagte opplysninger, vil et innsynskrav i realiteten påføre forvaltningen en mye større byrde enn å sammenstille dokumentet. Forutsetningen i Ot.prp. nr. 102 (2004-3005) s. 89 om at de vanlige unntaksbestemmelsene får betydning er bare delvis riktig. Offentleglova § 12 bokstav b hjemler unntak fra innsyn for resten av et dokument når det er "urimeleg arbeidskrevjande" å skille ut de delene som kan unntas. Sivilombudsmannen har i sak 2014/1865 lagt til grunn at vilkåret om at det må være arbeidskrevende kun refererer seg til arbeidet med å sladde, ikke arbeidet med å finne fram til og vurdere om opplysningene kan unntas. Politidirektoratet mener at det her oppstilles et kunstig skille mellom det å sladde og det å finne fram til det som må sladdes. Det blir særlig tydelig når utgangspunktet er et innsynskrav etter offentliglova § 9. Avhengig av hvor man legger lista for hva som kan unntas pga. koblingsfare (det være seg med personlige forhold eller hensynet til etterforskning), vil f.eks. et innsynskrav i antall registrerte lovbrudd av en kategori fordelt på sted/tid kunne medføre at man må ta kontakt med påtaleansvarlig i hundrevis av saker for å avklare om de aktuelle registreringene (fortsatt) er taushetsbelagte av hensyn til etterforskning.

Vi kan ikke se at spørsmålet om en sammenstilling etter offentliglova § 9 kan være et internt dokument etter offentliglova § 14 er vurdert i forarbeidene eller i veilederen. Prinsipielt kan man kanskje se det slik at fordi det er et nytt dokument som er sammenstilt, kan det ikke ha vært gjenstand for saksbehandling. Generelt vil vi også anta at de hensyn som begrunner unntaket for interne dokumenter, behovet for en intern sfære hvor informasjon kan utveksles i fortrolighet, som regel ikke vil gjøre seg gjeldende som grunn til å unnta statistikk fra innsyn. Det kan imidlertid tenkes at et § 9-dokument kan ha slik informasjon i nær tilknytning til en sak som er til vurdering, at de hensyn som ville ha begrunnet unntak etter offentliglova § 14 gjør seg gjeldende.

Rekkevidden av offentliglova § 15 første ledd – underordnet organ

Det er etter hvert blitt vanligere at departementet overlater til sine underliggende direktorater å koordinere seg i mellom og komme med et omforent forslag, framfor å innhente forslag fra hvert av direktoratene. Det omforente forslaget omfattes av ordlyden i offentliglova § 15 første ledd, mens innspill mellom direktoratene ikke gjør det. Veilederen til offentliglova forutsetter heller ikke at det siste materielt faller innunder bestemmelsen. I Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) s. 133 framgår det at svar fra et direktorat på bestilling fra et annet departement enn det som har instruksjonsmyndighet kan omfattes av offentliglova § 15 første ledd dersom det gjelder en sak departementene samarbeider om, men det uttales ikke noen forutsetning om at dokumenter mellom to direktorater kan unntas etter denne bestemmelsen.

Justis- og beredskapsdepartementet har imidlertid i brev av 23.04.2015, saksnr. 15/3245, lagt til grunn at det er "rom for å benytte § 15 første ledd, jf. også tredje ledd, som unntakshjemmel for korrespondanse mellom underliggende organer når korrespondansen er en forutsetning for å besvare en bestilling fra Justisdepartementet eller andre departement". Politidirektoratet mener at denne tolkningen bør komme til uttrykk i en senere utgave av veilederen, om ikke i loven.

Offentleglova § 30 og § 6 – behov for å kunne gi innsyn ved gjennomlesning

Det er etter offentleglova § 6 forbud mot å forskjellsbehandle mellom sammenlignbare tilfeller. Hvor det foreligger grunnlag for å forskjellsbehandle, vil man kunne tenke seg at man i en merinnsynsvurdering i mindre grad vil se behov for å unnta fra innsyn dersom man kan begrense adgangen til innsyn til gjennomlesning av dokumentene. Offentleglova § 30 bestemmer imidlertid at den som får innsyn kan kreve kopi av dokumentet. Vi stiller spørsmål om man bør kunne ha anledning til å gi innsyn uten å gi kopi av dokumentet.

Retten til innsyn i søkerlister

I staten gjelder kvalifikasjonsprinsippet ved ansettelser, dvs. at den best kvalifiserte søkeren ut fra utlysningsteksten skal ansettes. Det er også et mål å øke mobiliteten mellom offentlig og privat sektor og internt i offentlig sektor. Samtidig følger det av offentleglova at søkerlistene (med meget snevre unntak) er offentlige.

Politi- og lensmannsetaten er den største statlige virksomheten og har behov for å rekruttere dyktige medarbeidere fra et bredest mulig grunnlag. Vi har ved flere anledninger erfart at kandidater ikke vil stå på offentlig søkerliste og derfor ikke søker stillinger hos oss. Dette gjelder særlig for våre (topp)lederstillinger. Vi synes dette er uheldig. Retten til innsyn i søkerlister virker etter vår oppfatning som et hinder for mobilitet mellom offentlig og privat sektor. Vi mener at man bør vurdere om det er alternative måter å sikre hensynet til kontroll med og tillit til ansettelser i det offentlige enn ved innsyn i søkerlister.

Med hilsen

Kristine Langkaas
seksjonssjef

Geir Jonatan Sharabi
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent

Vedlegg:

- Brev av 29.04.2016 fra Politi- og lensmannsetaten
- Brev av 13.05.2016 fra Kripos