Innsyn i operasjons- og lydlogg fra Oslo politidistrikt

30.1.2020 (2019/3486)

Saken gjelder krav om innsyn i Oslo politidistrikts operasjonslogg 10. august 2019 fra kl. 12.00 til 22.00 og lydfilen fra telefonsamtalen samme dag der politiet fikk melding om angrepet mot moskeen Al-Noor Islamic Centre i Bærum. Politidirektoratet avslo kravet om innsyn under henvisning til taushetsplikt for operasjonsloggen og organinterne dokumenter for lydfilen. Direktoratet hadde ikke tilgang til de to dokumentene det var bedt om innsyn i.

Ombudsmannen har ikke funnet grunn til å kritisere direktoratets konklusjon om at det på det nåværende tidspunktet ikke er grunnlag for å utøve merinnsyn i lydfilen.

Ombudsmannen kan vanskelig se at operasjonsloggen er taushetspliktig i sin helhet. Taushetspliktvurderingen er dessuten noe mangelfull. Direktoratet har ikke vurdert konkret hvilke opplysninger som er taushetspliktige, og dermed unntatt offentlighet. Ombudsmannen ber direktoratet behandle denne delen av saken på nytt.

Det gir grunnlag for kritikk at direktoratet ikke hadde tilgang til lydfilen og operasjonsloggen ved behandlingen av klagesaken. Ved ikke å innhente dokumentene har direktoratet ikke oppfylt plikten til å påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.

Ombudsmannen har ikke innvendinger til direktoratets standpunkt om at å nekte innsyn i denne saken ikke innebærer et brudd på EMK art. 10 nr. 1.

Sakens bakgrunn

Journalist A i Aftenposten ba 12. august 2019 om innsyn i henholdsvis Oslo politidistrikts operasjonslogg 10. august 2019 fra kl. 12.00 til 22.00 og lydloggfilen fra telefonsamtalen samme dag der politiet fikk melding om angrepet mot moskeen Al-Noor Islamic Centre i Bærum (heretter lydfilen). Oslo politidistrikt avslo innsynskravene 14. august 2019. Etter klage ble avslagene stadfestet av Politidirektoratet i avgjørelse 30. august 2019.

Direktoratet la til grunn at operasjonsloggen i sin helhet måtte unntas som taushetspliktig, jf. offentleglova § 13 første ledd, jf. politiregisterloven § 23 første ledd nr. 1 om noens personlige forhold og andre ledd om hensynet til politiets operative virksomhet og organiseringen av denne. Direktoratet viste blant annet til at en fullstendig oversikt over distriktets oppdrag i et gitt tidsrom vil innebære en direkte synliggjøring av politiets operative virksomhet på en måte som vil kunne utnyttes i kriminelt øyemed. Lydfilen ble unntatt under henvisning til offentleglova § 14 om organinterne dokumenter. Direktoratet fant ikke grunnlag for å gi merinnsyn i lydfilen. Det ble lagt vekt på at hendelsen skulle undergis intern og ekstern granskning. Til slutt avviste direktoratet at det forelå innsynsrett etter Den europeiske menneskerettskonvensjon artikkel 10 – EMK art. 10 om ytringsfrihet.

Journalisten brakte saken inn for ombudsmannen. Han rettet i hovedsak innvendinger mot taushetspliktvurderingen for operasjonsloggen og merinnsynsvurderingen for lydfilen. Videre fremholdt han at medienes tilgang til informasjon i denne saken var av stor betydning, og måtte anses å ha et særlig vern etter EMK art. 10. Det ble trukket frem at

Oslo politidistrikt hadde opplyst at det var språkproblemer i samtalen der politiet fikk melding om angrepet, og at dette hadde påvirket politiets responstid. Samtalen var dermed ifølge journalisten et viktig og nødvendig grunnlag for å kontrollere politiets oppfølging.

Våre undersøkelser

I forbindelse med innhentingen av sakens dokumenter kom det frem at Politidirektoratet ikke hadde hatt tilgang til den etterspurte operasjonsloggen og den etterspurte lydfilen ved behandlingen av klagesaken. I undersøkelsesbrevet til direktoratet spurte vi om årsaken til at dokumentene ikke var innhentet fra Oslo politidistrikt. Videre spurte vi om klagen kunne anses behandlet i samsvar med offentleglova § 32 tredje ledd, jf. forvaltningsloven § 33 fjerde og femte ledd om at sakens dokumenter skal oversendes klageinstansen og at klageinstansen skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.

Vi stilte videre spørsmål om operasjonsloggen forelå i et dokument, eller om den besto av flere opplysninger som måtte hentes ut fra Oslo politidistrikts database og sammenstilles i et dokument. Direktoratet ble også bedt om å begrunne nærmere hvilke opplysninger i operasjonsloggen som var ansett taushetsbelagte og på hvilket grunnlag.

I avslaget hadde Politidirektoratet lagt til grunn at det avgjørende for innsyn i lydfilen etter offentleglova var hvilket formål opptaket var hentet ut til. Vi ba om en nærmere begrunnelse for dette standpunktet. Direktoratet ble også bedt om å redegjøre nærmere for det rettslige grunnlaget for standpunktet om at det i merinnsynsvurderingen var relevant å legge vekt på at hendelsen skulle undergis intern og ekstern granskning. I tillegg ba vi om en mer utdypende og konkret redegjørelse for hvilke hensyn som talte for og imot merinnsyn, og for den nærmere avveiningen av hensynene.

Endelig ble direktoratet bedt om å begrunne nærmere standpunktet om at EMK art. 10 ikke ga rett til innsyn i henholdsvis operasjonsloggen og lydfilen. Vi forutsatte avslutningsvis at direktoratet innhentet operasjonsloggen og lydfilen fra Oslo politidistrikt, og at svaret hit ble gitt etter en gjennomgang av de to dokumentene.

Direktoratet ga en nærmere redegjørelse 20. november 2019, etter å ha innhentet og gjennomgått dokumentene det var bedt om innsyn i. Direktoratet skrev at operasjonsloggen inneholder registrering av alle oppdrag og at hvert oppdrag består av en oppdragslinje (med oppdragsbeskrivelse, tid, navn, fødselsdato mv.) og en løpende journal. Hvert oppdrag med oppdragslinje og tilhørende journal, må anses å utgjøre ett

dokument. Utskrift av alle oppdragene i en tidsperiode med journal utgjør dermed ikke en sammenstilling, men utskrift av flere saksdokumenter. Direktoratet presiserte imidlertid at de hadde forstått kravet om innsyn i operasjonsloggen som et krav om innsyn i en oversikt over oppdragene. Direktoratet mente at det var riktigst å vurdere et slikt innsynskrav som et krav om sammenstilling av opplysninger etter offentleglova § 9.

Det hadde ikke vært ansett nødvendig eller forholdsmessig å hente ut opplysningene fra operasjonsloggen ved klagebehandlingen. Dette fordi det var oversikten over oppdragene som var ansett taushetspliktige. Oslo politidistrikts oppdrag for en gitt dag eller et gitt tidspunkt, var etter sin art lik en hvilken som helst annen dag og et gitt tidspunkt. Direktoratet viste til ombudsmannens uttalelse 11. februar 2015 (SOM-2014-2291), og fremholdt at det ikke var nødvendig å etablere en sammenstilling når det uansett kunne nektes innsyn i den. Det hadde heller ikke vært ansett nødvendig å lytte til lydfilen. Selv om innholdet i samtalen i utgangspunktet var relevant for merinnsynsvurderingen, måtte dette veies mot behovet for unntak. Det anførte kontrollhensynet veide uansett ikke tyngre enn hensynet til at granskningen kunne utføres uten det ytre presset som ellers ville oppstå.

En uttømmende liste over oppdrag i en gitt periode ville vise når politiet ikke responderte. Dette var opplysninger som kunne benyttes av kriminelle eller utenlandske aktører som ønsket å teste hva politiet responderte på når. Hvis opplysningene ble gjort tilgjengelige, kunne man arrangere en hendelse for deretter å kreve innsyn. Det var derfor ikke av betydning at innsynskravet gjaldt en avgrenset tidsperiode. Direktoratet fastholdt at det var nødvendig å hemmeligholde operasjonsloggen av hensynet til politiets operative virksomhet og organiseringen av denne, jf. taushetspliktregelen i politiregisterloven § 23 andre ledd. Når det i avslaget også var vist til § 23 første ledd nr. 1 var det for å vise at det også ville være taushetsplikt om «noens personlige forhold». Direktoratet hadde ikke tatt stilling til hvilke av de anslagsvis 100-150 oppdragene innsynskravet omfattet som var taushetspliktige, herunder om opplysningene var alminnelig kjent eller tilgjengelig andre steder. Opplysningene i loggen var ikke verifisert. Ved spørsmålet om hva som var alminnelig kjent, måtte det tas høyde for at det politiet hadde gått ut med og det som var registrert var to forskjellige ting, og at politiet ellers ikke hadde noen valideringsplikt. Direktoratet påpekte at etterforskningen av moskeangrepet ikke var avsluttet. Det kunne dermed være opplysninger i journalen som var taushetspliktige også av hensyn til etterforskningen. Direktoratet hadde imidlertid ikke tatt konkret stilling til dette. En alternativ avslagshjemmel var offentleglova § 14 om organinterne dokumenter, skrev direktoratet.

Direktoratet mente at lydfilen ikke utgjorde et dokument før den var utskilt fra lydloggen av politiet selv. Uthenting av opptaket med det formål å benytte det som bevis i en straffesak

var et gjøremål etter straffeprosessloven, som falt utenfor offentleglovas virkeområde, jf. offentleglova § 2 fjerde ledd. Direktoratet hadde imidlertid ikke avslått innsynskravet etter denne bestemmelsen, idet opptaket også var hentet ut til politioperative formål.

Til spørsmålene om merinnsyn viste direktoratet til at lydloggens formål var å sikre notoritet for å bidra til forsvarlig oppfølging av aktuelle hendelser og henvendelser til politiet, og danne grunnlag som bevis i straffe- eller annen undersøkelsessak, jf. politiregisterforskriften § 53-2. Når opptaket nettopp var hentet ut for politiets egenlæring og evaluering av hendelsen, og ekstern granskning, mente direktoratet at hensynet bak unntaksadgangen for organinterne dokumenter gjorde seg gjeldende. Det forelå videre et saklig og reelt behov for å nekte innsyn. Innsyn før lydfilen var benyttet som svar på relevante spørsmål stilt ut fra registre og intervjuer med de involverte tjenestepersonene, kunne blant annet medføre et press hos både granskere og informanter om å ta «et bestemt narrativ», slik at saken ble dårligere opplyst enn den ellers ville blitt. Selv om hensynet til at allmennheten skal kunne etterse det offentliges handlemåte også gjør seg gjeldende når det er besluttet gransking, mente direktoratet at dette kontrollhensynet langt på vei er sammenfallende med de hensyn som ivaretas gjennom en ekstern granskning. Direktoratet mente derfor at hensynet til offentlig innsyn på det nåværende tidspunktet ikke veide tyngre enn behovet for unntak.

Direktoratet utdypet til slutt den rettslige vurderingen som lå til grunn for standpunktet om at det ikke forelå innsynsrett etter EMK art. 10. Ettersom innsynskravene ikke ble ansett vernet av EMK art. 10 nr. 1, foretok direktoratet ingen vurdering av EMK art. 10 nr. 2.

I e-post 20. desember 2019 hit gjenga direktoratet opplysninger fra politiets intranettside om den eksterne granskningen. Det gikk blant annet frem at arbeidet var påbegynt 19. november 2019, og at utvalget ville ta kontakt med berørte personer og organisasjoner.

Journalisten har fått tilsendt svarbrevet og e-posten, men har ikke kommet tilbake til saken.

Etter en gjennomgang av direktoratets svarbrev og den tilsendte operasjonsloggen, fremsto det noe uklart for ombudsmannen hvilke opplysninger direktoratet faktisk hadde vurdert innsyn i. Vi tok derfor kontakt med direktoratet, som i telefonsamtale 24. januar 2020 presiserte hva direktoratet hadde vurdert. Det vises til punkt 2 nedenfor.

Ombudsmannens syn på saken

1. Innsyn i lydfilen

Politidirektoratet har vurdert kravet om innsyn i lydfilen etter offentleglova, herunder lagt til grunn at opptaket fra telefonsamtalen der politiet fikk melding om angrepet, er omfattet av lovens virkeområde. Ombudsmannen er enig i dette. Spørsmålet om fra hvilke tidspunkt opptaket utgjør et dokument, er følgelig ikke av betydning for saken. Ombudsmannen har derfor ikke funnet grunn til å ta stilling til direktoratets standpunkt i svarbrevet hit om at opptaket først utgjør et dokument når det er skilt ut fra lydloggen av politiet selv.

1.1 Merinnsynsvurderingen

Lydfilen er unntatt under henvisning til offentleglova § 14 om organinterne dokumenter. Opptakene fra samtalene på operasjonssentralen foretas dels til internt bruk og dels for å danne grunnlag som bevis i straffe- eller annen undersøkelsessak, jf. politiregisterforskriften § 53-2. Det er ikke fremkommet opplysninger som tilsier at lydfilen er sendt ut av Oslo politidistrikt på en slik måte at den har mistet karakteren av å være et organinternt dokument. Lydfilen omfattes følgelig av unntaksadgangen i offentleglova § 14.

Selv om lydfilen kan unntas etter offentleglova § 14, skal det foretas en vurdering av om det likevel skal gis innsyn, helt eller delvis, jf. offentleglova § 11 om merinnsyn. Det avgjørende for vurderingen er om «omsynet til offentleg innsyn veg tyngre enn behovet for unntak». For å kunne nekte innsyn må det foreligge et reelt og saklig behov for nektelsen. I Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) side 129 er vurderingen som skal foretas omtalt slik:

> «Ved vurderinga av om ein skal gi meirinnsyn, skal ein på den eine sida vurdere om dei omsyna som ligg til grunn for unntaksføresegna gjer seg gjeldande i det aktuelle tilfellet. Dersom dei ikkje gjer det, bør ein gi innsyn. Sjølv om omsyna gjer seg gjeldande, må ein så vurdere kva omsyn som taler for å gi innsyn. I denne vurderinga vil ein kunne sjå på formålsføresegna i § 1, og på dei konkrete omsyn som gjer seg gjeldande i det enkelte tilfellet. Dersom omsyna som taler for innsyn veg tyngre enn behovet for unntak, bør ein gi innsyn.»

For organinterne dokumenter er det særlig hensynet til en fri og fortrolig meningsutveksling i saksforberedelsen som begrunner unntaksadgangen. Lydfilen i denne saken skal benyttes i politiets egenlæring og evaluering av hendelsen, og ekstern granskning. Dette synes å være formål som politiets lydlogg er ment å skulle ivareta, jf.

politiregisterforskriften § 53-2. Direktoratet har i svarbrevet hit vektlagt at innsyn før granskningsarbeidet er ferdigstilt, vil kunne medføre at saken ikke blir så godt opplyst som den ellers ville blitt. Det er trukket frem at involverte tjenestepersoner vil kunne bli påvirket før de forklarer seg om hendelsen til granskningsutvalget, og at granskningen også på andre måter vil kunne bli påvirket av den ytre støyen en offentliggjøring vil kunne medføre. Som et tilleggsmoment er det vist til at innsyn vil innebære en eksponering av de berørte ansatte på en slik måte at det vil kunne ha negativ påvirkning for arbeidet på operasjonssentralen fremover i tid. Ombudsmannen er enig med direktoratet i at disse forholdene er relevante, og kan slutte seg til direktoratets standpunkt om at hensynene bak unntaksadgangen i § 14 må sies å gjøre seg gjeldende.

Dette standpunktet er imidlertid ikke tilstrekkelig for å avslå merinnsyn. Allmennheten vil, uavhengig av om det er besluttet intern og ekstern granskning, kunne ha interesse av, eller et ønske om, å føre kontroll med det offentliges handlemåte. Dette kontrollhensynet – som er anført av journalisten – må sees i sammenheng med eventuelle øvrige hensyn som taler for innsyn, helt eller delvis, og deretter veies opp mot det konkrete unntaksbehovet.

Direktoratet har i svarbrevet hit lagt til grunn at allmennheten av hensyn til kontroll og tillit har stor interesse i å få innsyn i lydfilen. Det er imidlertid vist til og vektlagt at disse hensynene i stor grad vil ivaretas selv om allmennheten må vente med å få innsyn til granskningen er over. Direktoratet har ved den konkrete avveiningen av relevante hensyn lagt avgjørende vekt på behovet for å gjøre unntak.

Vurderingen av om det skal utøves merinnsyn hører til forvaltningens skjønn, som ombudsmannen bare i begrenset utstrekning kan overprøve, jf. sivilombudsmannsloven § 10 andre ledd. Direktoratet har etter å ha lyttet til lydfilen gjort en konkret og helhetlig vurdering av merinnsynsspørsmålet, herunder sett og vektet relevante hensyn. Ombudsmannen har etter en gjennomgang av direktoratets begrunnelse og innholdet i lydfilen ikke funnet grunn til å kritisere direktoratets konklusjon om at det på det nåværende tidspunktet ikke er grunnlag for å utøve merinnsyn, verken helt eller delvis.

I svarbrevet hit har direktoratet vist til at lydfilen omfatter vitnebeskrivelser som er en del av straffesaken, og at samtalen dermed antas å være taushetspliktig inntil saken er ferdig etterforsket og vitnene eventuelt har forklart seg for retten, jf. politiregisterloven § 23 andre ledd. Direktoratet har også vist til politiregisterloven § 23 første ledd nr. 1 om personlige forhold som et mulig avslagsgrunnlag. Direktoratet har imidlertid ikke tatt konkret stilling til spørsmålet om taushetsplikt, ettersom lydfilen inntil videre uansett kan unntas etter offentleglova § 14.

Ombudsmannen vil presisere at offentleglova § 14 gir forvaltningen en rett, men ingen plikt, til å unnta dokumentet. Dette i motsetning til offentleglova § 13 første ledd som fastslår at opplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt skal unntas innsyn. Forvaltningen har følgelig en plikt til å nekte innsyn i taushetsbelagte opplysninger. Merinnsyn etter offentleglova § 11 er kun aktuelt for opplysninger som kan unntas innsyn. Det kan ikke gis merinnsyn så langt taushetsplikten rekker. Dette innebærer at spørsmålet om et dokument eller opplysninger i et dokument er underlagt taushetsplikt, må avgjøres før det er aktuelt å benytte lovhjemler som gir forvaltningen en adgang, men ikke en plikt, til å nekte innsyn. Ombudsmannen ber direktoratet merke seg dette for fremtidige saker.

1.2 Direktoratets klagesaksbehandling

Det fremgår av offentleglova § 32 tredje ledd andre punktum at reglene i forvaltningsloven kapittel VI gjelder «så langt dei passar» for behandlingen av klager over avslag på krav om innsyn. Etter forvaltningsloven § 33 fjerde ledd skal sakens dokumenter sendes klageinstansen. Videre følger det av forvaltningsloven § 33 femte ledd at klageinstansen skal påse at «saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes».

Det klare utgangspunktet ved enhver forvaltningsmessig klagebehandling er at klageinstansen skal ha tilgang til samtlige dokumenter i saken, jf. blant annet ombudsmannens uttalelse 29. juni 2012 (SOM-2010-2557). Tilgangen til saksdokumentene er en forutsetning for at klageinstansen skal kunne oppfylle plikten til å prøve «alle sider av saken», jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd. Likeså er det en forutsetning for at saken skal kunne bli tilstrekkelig opplyst.

For å kunne ta stilling til om dokumenter eller opplysninger skal eller kan unntas fra innsyn etter offentleglova, må klageinstansen som hovedregel undersøke dokumentet innsynskravet gjelder. Uten å være kjent med innholdet i lydfilen, kunne direktoratet ikke foreta en tilstrekkelig konkret og forsvarlig overprøving av merinnsynsspørsmålet. Selv om hensynet til den interne og eksterne granskningen er relevant, vil vekten av dette hensynet bero på det nærmere innholdet i samtalen. Det er ikke slik at granskning av en hendelse i seg selv innebærer at det ikke skal utøves merinnsyn i dokumenter som inngår i granskningsarbeidet.

Ombudsmannen vil for øvrig påpeke at direktoratet i svaret hit har trukket frem, og tilsynelatende lagt en viss vekt på, hensynet til eksponering av de berørte ansatte og de følger dette vil kunne få for arbeidet på operasjonssentralen. Innholdet i lydfilen vil ha betydning for både relevansen og vekten av dette hensynet. Hensett til sakens helhetlige opplysning, tilsier også dette at direktoratet skulle ha lyttet til lydfilen ved behandlingen av klagesaken.

Ombudsmannen kan på denne bakgrunn ikke slutte seg til direktoratets standpunkt om at det *ikke* var nødvendig å innhente og lytte til lydfilen ved behandlingen av klagen. Direktoratets klagesaksbehandling gir etter dette grunn til kritikk. Ettersom direktoratet på anmodning herfra har innhentet og gjennomgått lydfilen, er det ikke grunnlag for å be direktoratet om å vurdere spørsmålet om merinnsyn på nytt. Ombudsmannen forutsetter imidlertid at direktoratet tar merknadene under dette punktet til etterretning, og legger disse til grunn ved behandlingen av fremtidige klagesaker. Ombudsmannen viser i den forbindelse også til brev 13. september 2013 (SOM-2013-106) der ombudsmannen kritiserte direktoratet for ikke å ha innhentet og lyttet til de lydfilene det var bedt om innsyn i.

2. Innsyn i operasjonsloggen

Politidirektoratet har i svaret hit opplyst at kravet om innsyn i operasjonsloggen er forstått som et krav om innsyn i en oversikt over Oslo politidistrikts oppdrag 10. august 2019 fra kl. 12.00 til 22.00. Operasjonsloggen inneholder registrering av alle oppdrag, og hvert oppdrag består av en oppdragslinje (med oppdragsbeskrivelse, tid, navn, fødselsdato mv.) og en løpende journal. I telefonsamtale 24. januar 2020 med saksbehandler her, presiserte direktoratet at det med formuleringen «en oversikt over oppdragene» hadde ment en sammenstilling av alle oppdragslinjene i det gitte tidsrommet. Direktoratet opplyste at de løpende journalene ikke var ansett omfattet av innsynskravet, og at de dermed ikke var vurdert i klageomgangen.

På bakgrunn av Politidirektoratets opplysninger legger ombudsmannen til grunn at det direktoratet har vurdert innsyn i er en oversikt over de oppdragene som er registrert i operasjonsloggen i det gitte tidsrommet, dvs. en oversikt over oppdragslinjene med tilhørende opplysninger, og ikke den løpende journalen tilknyttet hvert oppdrag. Disse opplysningene fremgikk ikke av et eksisterende dokument. I likhet med direktoratet mener ombudsmannen at dette dermed må vurderes som et krav om sammenstilling av opplysninger, jf. offentleglova § 9.

Før innsynsspørsmålet vurderes nærmere, vil ombudsmannen bemerke at det dokumentet Oslo politidistrikt har oversendt hit i forbindelse med klagesaken, ikke bare inneholder en sammenstilling av oppdragslinjene i det gitte tidspunktet, men også de løpende journalene som er skrevet i tilknytning til hvert av oppdragene. Ombudsmannen har følgelig ikke fått tilsendt den sammenstillingen direktoratet har vurdert. Sett i lys av hvordan innsynskravet er formulert, kan det reises spørsmål om ikke journalisten har ment også å be om innsyn i de løpende journalene. Det vises til at innsynskravet gjelder «Oslo politidistrikts operasjonslogg» i det aktuelle tidsrommet. I telefonsamtalen 24. januar

2020 opplyste direktoratet at operasjonsloggen består av både en registrering av det enkelte oppdraget, dvs. oppdragslinjen med tilhørende opplysninger, og en løpende journal tilknyttet hvert oppdrag. Ettersom denne siden av saken ikke er undersøkt herfra, går ombudsmannen imidlertid ikke nærmere inn på dette spørsmålet.

2.1 Tauhetspliktvurderingen

Hovedregelen etter offentleglova § 3 er at forvaltningens saksdokumenter er offentlige. Videre kan alle kreve innsyn i en sammenstilling av opplysninger fra forvaltningsorganets databaser, forutsatt at dette kan gjøres med enkle fremgangsmåter, jf. § 9. Unntak fra innsynsretten krever hjemmel i lov eller forskrift gitt med hjemmel i lov. Etter offentleglova § 13 første ledd er «opplysningar» underlagt lovbestemt taushetsplikt, unntatt fra innsyn.

Det følger av politiregisterloven § 23 andre ledd at politiansatte og andre som utfører tjeneste eller arbeid for politiet eller påtalemyndigheten, har taushetsplikt om «opplysninger som det ut fra … hensynet til politiets operative virksomhet og organiseringen av denne er nødvendig å holde hemmelig». Direktoratet har lagt til grunn at hele oversikten over politiets oppdrag er taushetspliktig etter denne bestemmelsen.

Ombudsmannen har ikke grunnlag for å trekke i tvil at oversikten over oppdragene inneholder opplysninger som det av hensynet til politiets operative virksomhet og organiseringen av denne, er nødvendig å hemmeligholde. Oversikten inneholder blant annet opplysninger om hvilken prioritet de aktuelle hendelsene ble gitt av politiet. Dette er opplysninger som sett i sammenheng, og kanskje særlig dersom det gis innsyn over tid, vil kunne gi informasjon om hvilke typer hendelser politiet prioriterer, hvilke typer hendelser politiet ikke prioriterer og hvordan de ulike hendelsene prioriteres i forhold til hverandre. Opplysningene vil også kunne gi indikasjoner på omfanget av de ressurser politiet setter inn på de ulike typene av hendelser.

Både taushetsplikten etter politiregisterloven § 23 andre ledd og unntakshjemmelen i offentleglova § 13 første ledd gjelder opplysninger, og ikke dokumenter. Det innebærer at det må foretas en vurdering av hvilke opplysninger i et dokument som er taushetsbelagte, og dermed *skal* unntas offentlighet. Det foreligger ingen generell unntakshjemmel for politiets operasjonslogger.

Det sentrale i direktoratets taushetspliktbegrunnelse synes særlig å være koblingen mellom typen hendelser og hvilken prioritet hendelsene ble gitt av politiet. Dette fordi denne informasjonen vil kunne benyttes av kriminelle eller utenlandske aktører som ønsker å teste hva politiet responderer på når. Hvis koblingen mellom typen hendelse eller oppdrag og politiets prioritering av hendelsen eller oppdraget fjernes, synes direktoratets

begrunnelse i mindre grad å gjøre seg gjeldende. Det er dermed ikke utelukket at man ved å sladde deler av oversikten vil kunne stå igjen med opplysninger som ikke er å anse som taushetsbelagte på det rettsgrunnlaget direktoratet har vist til. Også andre opplysninger i oversikten kan vanskelig sees å være nødvendig å hemmeligholde av hensyn til «politiets operative virksomhet og organiseringen av denne». Det gjelder særlig opplysningene om antallet hendelser, dato og klokkeslett.

Direktoratet har både i avslaget og i svarbrevet hit vært inne på at oversikten inneholder opplysninger om «noens personlige forhold», som er taushetspliktige etter politiregisterloven § 23 første ledd nr. 1. Ombudsmannen er enig i dette. Direktoratet har imidlertid ikke tatt konkret stilling til hvilke opplysninger dette gjelder, herunder om det for enkelte av opplysningene ikke foreligger behov for beskyttelse, for eksempel fordi opplysningene allerede er alminnelig kjent, jf. politiregisterloven § 24 nr. 3.

Ombudsmannen mener på denne bakgrunn at direktoratets taushetspliktvurdering er noe mangelfull. Offentleglova § 13 første ledd gjelder «opplysningar», og ikke dokumenter. Direktoratet har ikke vurdert konkret hvilke opplysninger i oversikten over oppdragene som er taushetspliktige, og på hvilket grunnlag. Ombudsmannen ber direktoratet om å behandle denne delen av saken på nytt. Forut for den nye behandlingen bør direktoratet klargjøre med journalisten om innsynskravet er forstått på riktig måte, eller om journalisten også har ment å be om innsyn i den løpende journalen tilknyttet hvert enkelt oppdrag.

2.2 Direktoratets klagesaksbehandling

Etter offentleglova § 9 plikter forvaltningen å sammenstille opplysninger som er lagret elektronisk i organets databaser, dersom det er nødvendig for å etterkomme et innsynskrav. Forutsetningen er som nevnt at sammenstillingen kan gjøres med enkle fremgangsmåter. Det er ikke fremkommet opplysninger som tilsier at sammenstillingen av de aktuelle opplysningene fra Oslo politidistrikts operasjonslogg 10. august 2019 fra kl. 12.00 til 22.00, ikke kan gjøres med enkle fremgangsmåter.

Spørsmålet er om det var nødvendig å etablere sammenstillingen for å kunne vurdere innsynsspørsmålet. I Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) side 127, merknadene til § 9, heter det:

> «Dersom det blir bedt om at det skal lagast ei samanstilling av opplysningar som det allereie i utgangspunktet skal eller kan gjerast unntak frå innsyn i, vil ikkje organet ha noka plikt til å gjennomføre samanstillinga dersom det ikkje er aktuelt å utøve meirinnsyn heilt eller delvis.»

Dette er utdypet i Justis- og beredskapsdepartementets Rettleiar til offentleglova, G-2009-419, på side 44-45, der det fremgår:

> «Blir resultatet av samanstillinga eit dokument som fell inn under eit av unntaka i lova, vil det på vanleg vis kunne nektast innsyn i dokumentet på det grunnlaget. Dette vil organet normalt ikkje kunne sjå før samanstillinga er gjennomført, og det kan dermed ikkje nekte å gjennomføre ei samanstilling med tilvising til at resultatet vil kunne haldast utanom innsyn. Dette gjeld jamvel om alle eller nokre av opplysningane som skal inngå i samanstillinga isolert sett skal eller vil kunne haldast utanom innsyn, av di det av den grunn ikkje utan vidare er slik at heile resultatet av ei slik samanstilling vil kunne haldast utanom innsyn.»

Utgangspunktet når det begjæres innsyn i en sammenstilling av opplysninger, er følgelig at sammenstillingen skal etableres før innsynsspørsmålet vurderes. I de fleste tilfeller vil en slik sammenstilling være påkrevd for å kunne foreta en forsvarlig vurdering av de spørsmålene innsynssaken reiser. I klagesakssammenheng må det angitte utgangspunktet dessuten sees i lys av offentleglova § 32 tredje ledd andre punktum, jf. forvaltningsloven § 33 femte ledd første punktum, som pålegger klageinstansen å «påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes».

Både forarbeidene og departementets rettledning åpner opp for at det i visse situasjoner ikke vil være nødvendig å etablere en sammenstilling, fordi det uansett vil kunne nektes innsyn i den. I ombudsmannens uttalelse 11. februar 2015 (SOM-2014-2291) ble det lagt til grunn at dette eksempelvis vil kunne være tilfellet dersom det bes om innsyn i en sammenstilling av opplysninger som utelukkende er taushetsbelagte, og det fremstår klart for forvaltningsorganet at en sammenstilling ikke vil endre opplysningenes karakter.

En sammenstilling av de aktuelle opplysningene fra Oslo politidistrikts operasjonslogg vil inneholde opplysninger som det er nødvendig å hemmeligholde av hensynet til politiets operative virksomhet og organiseringen av denne. Disse opplysningene er taushetspliktige etter politiregisterloven § 23 andre ledd. Videre vil sammenstillingen inneholde opplysninger om «noens personlige forhold», som er taushetspliktige etter politiregisterloven § 23 første ledd nr. 1. Ombudsmannen kan imidlertid vanskelig se at direktoratet kunne foreta en forsvarlig vurdering av innsynsklagen uten at sammenstillingen først var etablert og innhentet. Det vises igjen til at offentleglova § 13 første ledd gjelder for «opplysningar», og ikke dokumenter. Som nevnt i punkt 2.1 ovenfor, inneholder oversikten over politiets oppdrag opplysninger som vanskelig kan sees å være taushetsbelagte. Opplysninger som ikke er underlagt lovbestemt taushetsplikt, kan ikke unntas i medhold av offentleglova § 13 første ledd.

Ombudsmannen finner videre grunn til å påpeke at offentleglova § 12 bokstav c om at det kan gjøres unntak for også resten av dokumentet dersom «dei unnatekne opplysningane utgjer den vesentlegaste delen av dokumentet», ikke bare gir anvisning på en vurdering av omfanget av de unntatte opplysningene. Selv om størsteparten av et dokument kan eller skal unntas innsyn, må det foretas en vurdering av hvor sentrale «restopplysningene» er. Her vil formålet bak innsynskravet være av betydning. Det vises til departementets rettledning side 70. Spørsmålet om hvor sentrale «restopplysningene» er, kan vanskelig tas stilling til uten at det først er identifisert hvilke opplysninger eller deler av et dokument, som skal eller kan unntas innsyn, og dermed hvilke «restopplysninger» som skal vurderes.

Ombudsmannen mener på denne bakgrunn at sammenstillingen skulle vært etablert før innsynsklagen ble behandlet. Ved ikke å be Oslo politidistrikt om en sammenstilling, har direktoratet ikke overholdt plikten etter offentleglova § 32 tredje ledd andre punktum, jf. forvaltningsloven § 33 femte ledd første punktum til å påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.

3. EMK artikkel 10 nr. 1

Høyesteretts kjennelser i Rt. 2013 side 374 (Treholt) og Rt. 2015 side 1467 (Oslo legevakt) åpner opp for at pressens krav på innsyn i saker med stor allmenn interesse etter omstendighetene kan følge av EMK art. 10 nr. 1. Hvorvidt saken kan anses for å ha stor allmenn interesse, må vurderes konkret, jf. kjennelsenes avsnitt 53. Det er videre en forutsetning at den informasjonen det ønskes innsyn i, allerede foreligger for myndighetene, jf. henholdsvis avsnitt 44 og avsnitt 51.

Ved den konkrete vurderingen av om saken har stor allmenn interesse har Høyesterett i de nevnte kjennelsene trukket frem og vektlagt at de respektive innsynskravene gjaldt deler av faktagrunnlaget for viktige avgjørelser som det offentlige ellers ikke ville fått innsyn i. Videre er det i Rt. 2015 side 1467 avsnitt 66 – under henvisning til Rt. 2013 side 374 avsnitt 57 – påpekt at retten til innsyn i straffesaksdokumenter forutsettes å være snever. Dette er begrunnet med at det ved vurderingen av innsyn i slike dokumenter gjør seg gjeldende en rekke spesielle hensyn, som hensynet til konfidensialitet under etterforskningen, uskyldspresumsjonen, personvern, rettferdig rettergang og beskyttelse av vitner, jf. avsnitt 66-67. I de påfølgende avsnittene er det lagt til grunn at disse hensynene medfører at pressen vanskelig kan ha krav på innsyn i dokumenter i verserende straffesaker, og at det offentliges kontroll med strafferettspleien først og fremst ivaretas gjennom allmennhetens og pressens muligheter for å være til stede under selve domstolsbehandlingen.

Direktoratet har lagt til grunn at politiets håndtering av angrepet mot moskeen Al-Noor Islamic Centre åpenbart har stor offentlig interesse. Som trukket frem av direktoratet, er det på det nåværende tidspunktet imidlertid ikke kjent om det relevante informasjonsmateriale i henholdsvis operasjonsloggen og lydfilen er materiale som pressen og allmennheten ellers ikke vil få tilgang til. Hendelsen er undergitt både intern og ekstern granskning, hvorav rapporten fra i alle fall den eksterne granskningen er ment å gjøres kjent for allmennheten. Det har videre betydning at lydfilen er skilt ut med det formål å skulle benyttes som bevis i straffesaken. Allmennhetens og pressens kontroll med det offentliges handlemåte synes dermed langt på vei å kunne ivaretas gjennom tilstedeværelse under straffesaken. Dertil kommer de spesielle hensynene som gjør seg gjeldende ved vurderingen av innsyn i straffesaksdokumenter. Selv om lydfilen i denne saken også er skilt ut for politioperative formål, mener ombudsmannen at flere av hensynene fortsatt gjør seg gjeldende og må tillegges vekt. Disse forholdene gjør at ombudsmannen ikke har funnet grunn til å kritisere direktoratets konklusjon i avgjørelsen 30. august 2019 om at nektelsen av innsyn i henholdsvis operasjonsloggen og lydfilen, ikke utgjør et brudd på EMK art. 10 nr. 1.

Konklusjon

Ombudsmannen har ikke funnet grunn til å kritisere direktoratets konklusjon om at det på det nåværende tidspunktet ikke er grunnlag for å utøve merinnsyn i lydfilen, jf. offentleglova § 14, jf. § 11.

Ombudsmannen kan vanskelig se at sammenstillingen av opplysningene fra operasjonsloggen er taushetspliktig i sin helhet. Taushetspliktvurderingen er dessuten noe mangelfull. Direktoratet har ikke vurdert konkret hvilke opplysninger som er taushetspliktige, og dermed skal unntas offentlighet, jf. offentleglova § 13 første ledd. Direktoratet bes om å behandle denne delen av saken på nytt. Forut for den nye behandlingen bør direktoratet klargjøre med journalisten om kravet om innsyn i operasjonsloggen er forstått på riktig måte. En kopi av direktoratets nye vurdering bes oversendt hit til orientering så snart som mulig, og senest innen 20. februar 2020.

Ombudsmannen mener det gir grunnlag for kritikk at direktoratet ikke hadde tilgang til lydfilen og operasjonsloggen ved behandlingen av klagesaken. Ved ikke å innhente dokumentene har direktoratet ikke overholdt plikten etter offentleglova § 32 tredje ledd, jf. forvaltningsloven § 33 femte ledd til å påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.

Ombudsmannen har ikke innvendinger til direktoratets standpunkt om at å nekte innsyn i denne saken ikke innebærer et brudd på EMK art. 10 nr. 1.

30.1.2020 (2019/3486)