

# Innsyn i oversikt over internerte ved Trandum – koblingsfare mv.

28.6.2022 (2022/1485)

Saken gjaldt innsyn i en oversikt over internerte ved Politiets utlendingsinternat, Trandum, per 1. desember 2021.

Politidirektoratet stadfestet Politiets utlendingsenhets delvise avslag på krav om innsyn. Det ble gitt innsyn i en oversikt over antall internerte og antall døgn de hadde vært innsatt, men opplysninger om alder ved innsettelse, kjønn og nasjonalitet, ble unntatt som taushetsbelagte.

Politidirektoratet la i avgjørelsen til grunn at de etterspurte opplysningene isolert sett ikke var taushetsbelagte.

Direktoratet mente imidlertid at opplysningene om alder, kjønn og nasjonalitet samlet sett, og sammenholdt med opplysninger som er gjort kjent andre steder, var egnet til å identifisere enkeltpersoner og dermed taushetsbelagte opplysninger.

Sivilombudet kom til at det er begrunnet tvil om det foreligger koblingsfare og om vilkårene for unntak fra innsyn er oppfylt.

Dersom det er fare for at en eller flere personer i den etterspurte oversikten kan identifiseres, var ombudet også i tvil om det kan gjøres unntak for samtlige av de unntatte opplysningene. Videre mente ombudet at Politidirektoratet pliktet å innhente den etterspurte oversikten før innsynsklagen ble behandlet for å påse at saken var så godt opplyst som mulig før avgjørelse i klagesaken ble truffet.

# Ombudet ba direktoratet om å behandle saken på nytt.

## Sakens bakgrunn

A (heretter «klageren») ba 1. desember 2021 Politiets utlendingsenhet om innsyn i en oversikt over internerte ved Trandum. Han ba om en liste med én rad per person med informasjon om alder ved innsettelse, nasjonalitet, kjønn og antall døgn innsatt.

Politiets utlendingenhet avsto kravet delvis 11. januar 2022. Det ble gitt innsyn i en oversikt over antall internerte og antall døgn de hadde sittet internert. Innsyn i de øvrige etterspurte opplysningene ble avslått under henvisning til offentleglova § 13 første ledd, jf. politiregisterloven § 23 første ledd nr. 1. Klageren påklaget avgjørelsen og Politiets utlendingsenhet oversendte saken til Politidirektoratet for klagebehandling.

Politidirektoratet stadfestet Politiets utlendingsenhets delvise avslag i avgjørelse 25. februar 2022. I avgjørelsen viste direktoratet til at opplysninger om at en person er internert på utlendingsinternat er taushetsbelagt etter politiregisterloven § 23 første ledd nr. 1. Etter direktoratets syn ville opplysninger om alder, kjønn og nasjonalitet, isolert sett ikke være egnet til å avsløre noens identitet og dermed at en person er innsatt på utlendingsinternatet. Direktoratet mente imidlertid at disse opplysningene samlet sett og sammenholdt med opplysninger som er gjort kjent andre steder, ville være egnet til å identifisere enkeltpersoner internert ved Trandum. Direktoratet viste blant annet til at «internerte kan ha sittet på mottak med andre personer som vil kunne kjenne dem igjen, samt at enkelte miljøer vil kunne identifisere de internerte basert på opplysninger de allerede sitter på». Direktoratet viste videre til at jevnlig innsyn i de etterspurte opplysningene vil «eskalere muligheten» for identifikasjon.

I avgjørelsen kom Politidirektoratet også med noen avsluttende bemerkninger om at det ikke hadde vært ansett nødvendig å innhente den etterspurte oversikten ved klagebehandlingen. Direktoratet hadde kun hatt tilgjengelig den oversikten Politiets utlendingsenhet hadde gitt delvis innsyn i, det vil si en oversikt over antall internerte og antall døgn de hadde vært innsatt.

Klageren brakte saken inn for ombudet. I klagen hit anførte han at Politiets utlendingsenhet ved flere tidligere anledninger hadde gitt innsyn i tilsvarende oversikter. Videre anførte han at det ikke var fare for at enkeltpersoner kunne bli identifisert, med mindre opplysningene allerede var allment kjent, for eksempel gjennom medieoppslag.

## Våre undersøkelser

Vi ba Politidirektoratet redegjøre nærmere for den aktuelle koblingsfaren i saken, herunder om hvilke opplysninger som er gjort kjent andre steder som, sammenholdt med den etterspurte oversikten, kan bidra til å identifisere enkeltpersoner. Vi spurte også om direktoratet hadde vurdert faren for identifikasjon for hver enkelt person på listen, og om det ville være mulig å gi ut noen av opplysningene (alder, kjønn eller nasjonalitet) uten at det oppstår identifikasjonsfare. Direktoratet ble også bedt om å gi ett konkret eksempel på at det er mulig å koble allment

tilgjengelig informasjon til de unntatte opplysningene slik at det røper taushetsbelagte opplysninger. Sist ba vi direktoratet om å redegjøre nærmere for hvorfor det ikke ble ansett nødvendig å innhente den etterspurte oversikten ved klagebehandlingen.

Politidirektoratet svarte at det foreligger en reell koblingsfare knyttet til opplysningene det var bedt om innsyn i. Direktoratet viste til at det er flere støttegrupper som er i kontakt med utlendinger med mottaksplass eller gjennom utlendingenes nettverk i Norge, og at disse gruppene vil kunne ha god oversikt over personer som kommer til Norge og som potensielt kan sitte internert. Det samme gjelder utlendinger med opphold på mottak. Videre viste direktoratet til at støttegrupper og enkeltpersoner som engasjerer seg konkret i utlendingssaker, får god innsikt i bestemte grupperinger av utlendinger som oppholder seg i Norge. Antall internerte har vært noe mindre de siste årene, og muligheten for at identiteten til en internert skal avdekkes var derfor etter direktoratets vurdering sannsynlig og ikke kun en teoretisk tenkt mulighet.

Politidirektoratet svarte at de ikke hadde inngående kunnskap om hvilke opplysninger som konkret er kjent for andre som har sittet på mottak eller innad i eventuelle støttegrupper, men at de mente at faren for identifikasjon likevel var stor. Direktoratet viste videre til at jevnlig innsyn gir mulighet til å kartlegge de få utlendingene som til enhver tid sitter på utlendingsinternatet.

På spørsmålet om Politidirektoratet hadde vurdert faren for identifikasjon for hver enkelt person på listen, svarte direktoratet at det ikke var foretatt en slik vurdering, men at det som var vurdert var den generelle koblingsfaren for informasjon om et gitt antall internerte personer, som vist i oversikten. Direktoratet bemerket at politiet i begrenset grad vil kunne foreta konkrete undersøkelser for å avgjøre koblingsfaren for hver enkelt person i oversikten. Det ville heller ikke være mulig å gi ytterligere innsyn da opplysninger om kjønn enkelt vil kunne avdekke de få kvinnene som sitter internert, at det sjelden sitter mange personer med samme nasjonalitet internt samtidig, og at det sjelden er mer enn en til to personer med samme oppgitte alder som sitter internert samtidig.

Når det gjaldt nødvendigheten av å etablere den etterspurte oversikten for å vurdere innsynskravet og klagen, svarte Politidirektoratet at de hadde god oversikt over typen opplysninger og hva som ligger i opplysningene det er bedt om innsyn i. Direktoratet hadde derfor ikke ansett det nødvendig å innhente den fullstendige oversikten det var bedt om innsyn i, da denne etter direktoratets syn ikke ville endre vurderingen av opplysningenes karakter.

Klageren fikk mulighet til å komme med merknader til Politidirektoratets svar.

## **Sivilombudets syn på saken**

### **1. Omfanget av taushetsplikten**

#### **1.1 Rettslig utgangspunkt**

Utgangspunktet etter offentleglova § 3 er at alle kan kreve innsyn i saksdokumenter, journaler eller lignende register for organet. 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. Slik hjemmel finnes blant annet i offentleglova § 13 første ledd der det fremgår at opplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt, skal unntas. Av politiregisterloven § 23 første ledd nr. 1 følger det at enhver som er ansatt i eller utfører tjeneste eller arbeid for politiet, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om «noens personlige forhold».

Det følger av politiregisterloven § 24 at taushetsplikten i § 23 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. Det fremgår av forarbeidene, Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) kapittel 21, pkt. 21.6, merknader til § 24, at bestemmelsene i paragrafen er en videreføring av forvaltningsloven § 13a og straffeprosessloven § 61b. Ombudet legger derfor til grunn at rettskilder knyttet til disse bestemmelsene er relevante ved tolkningen av bestemmelsen i politiregisterloven. Videre fremgår det i forarbeidene at kravet om anonymisering vil være oppfylt når identifisering er upåregnelig, og at det derfor må tas i betraktning hvilken informasjon mottakeren kan ha fra andre kilder.

Opplysninger om noens personlige forhold kan altså gis ut dersom de er anonymisert i en slik utstrekning at beskyttelsesbehovet er oppfylt. Om den tilsvarende bestemmelsen i forvaltningsloven, er det lagt til grunn at det avgjørende vil være om muligheten til å knytte opplysningen til de aktuelle personene reelt er fjernet, jf. Frihagen, Taushetsplikt etter forvaltningsloven (1979) side 98. I vurderingen må det både ses hen til om personene kan identifiseres ut fra opplysninger i det aktuelle dokumentet, og ved den såkalte koblingsfaren – altså at opplysningene kan holdes sammen med informasjon som er gjort kjent andre steder.

I juridisk teori er det lagt til grunn at hvor store krav det skal stilles til anonymitetsvernet vil bero på en konkret vurdering. Sentrale hensyn er hvor sensitive opplysningene er, hvor sannsynlig det er at noen vil ta arbeidet med å finne ut hvem de gjelder og hvor sterke legitime interesser det er for at de gjøres kjent, se Jan Fridtjof Bernt, Norsk lovkommentar (Gyldendal rettsdata), note 311 til forvaltningsloven. Det kan også være aktuelt å legge vekt på at opplysningene gjelder personer med tilknytning til et mindre sted/miljø hvor de lettere vil kunne identifiseres, jf. Woxholth, Forvaltningsloven med kommentarer (5. utg. 2011), side 287. Dette fremgår også i Justis- og beredskapsdepartementets Rettleiar til offentleglova, G-2009-419, punkt 6.2.5.3. Ombudet har i uttalelse 20. august 2019 (SOM-2019-1142) uttalt at en rent teoretisk mulighet for kobling ikke er tilstrekkelig.

## 1.2 Nærmere om taushetsplikt vurderingen

Politidirektoratet har i avgjørelsen lagt til grunn at opplysninger om at en person er internert på utlendingsinternat er å anse som «noens personlige forhold» og dermed underlagt taushetsplikt. Ombudet slutter seg til denne vurderingen. Ombudet er videre enig med direktoratet i at den aktuelle oversikten i seg selv ikke inneholder taushetsbelagte opplysninger. Spørsmålet i det følgende er om personene oversikten gjelder kan identifiseres ut fra opplysningene i dokumentet sammenholdt med informasjon som er gjort kjent andre steder (koblingsfare).

Som begrunnelse for at det foreligger koblingsfare, har Politidirektoratet vist til at både ulike støttegrupper for utlendinger og utlendinger med opphold på mottak kan ha god oversikt over personer som kommer til Norge og som potensielt kan sitte internert. Utlendinger med opphold på mottak vil også kunne ha god oversikt over andre utlendinger som oppholder seg på mottaket.

Ombudet er enig i at det kan legges vekt på at opplysningene i oversikten gjelder personer med tilknytning til et mindre miljø hvor de lettere vil kunne identifiseres. Enkelte grupperinger av utlendinger kan være små og oversiktlige. Opplysninger om internerte med en gitt nasjonalitet, eventuelt i kombinasjon med alder eller kjønn, kan tenkes å medføre koblingsfare der antallet personer med denne nasjonaliteten, alderen og kjønn som oppholder seg i Norge er svært lavt og miljøet er oversiktlig. Direktoratet har imidlertid ikke konkretisert hvilke opplysninger som er kjent i disse miljøene og som kan bidra til å identifisere enkeltpersoner i

Som svar på ombudets spørsmål om direktoratet kunne gi et konkret eksempel på at det er mulig å koble opplysninger som allerede er kjent med opplysningene i den etterspurte oversikten, har Politidirektoratet gitt et hypotetisk eksempel. Direktoratet mener at offentliggjøring av opplysninger som for eksempel «innsatt 01.10.2021, Eritreer, 18 år, mann, 28 døgn på utlendingsinternatet», vil gjøre det mulig for de overnevnte miljøene å identifisere vedkommende fordi det på den gitte datoen ikke er andre innsatte eritreere. Dersom det skulle være en annen innsatt eritreer på samme tidspunkt, vil de to sannsynligvis ha forskjellig alder og ha sittet internert et ulikt antall døgn, slik at faren for identifisering ikke vil reduseres i særlig stor grad.

Ombudet kan vanskelig se at dette eksempelet er treffende. Statistikk over innvandring utarbeidet av Statistisk sentralbyrå viser at det er over 20 000 innvandrere i Norge med eritreisk landbakgrunn. På denne bakgrunn legger ombudet til grunn at de aktuelle miljøene må sitte på annen informasjon for å kunne koble hvem den aktuelle 18 år gamle mannen fra Eritrea er. I eksempelet er det imidlertid ikke vist til hvilken annen informasjon som eventuelt skulle være kjent om eritreeren.

Videre er det uklart for ombudet hvordan det å ha sittet på mottak sammen med noen i seg selv kan bidra til identifikasjon. Etter det opplyste kan bakgrunnen for internering på Trandum være ulovlig opphold i Norge, at det er begått straffbare handlinger i Norge, at det er gitt avslag på søknad om beskyttelse, eller at vedkommende er bortvist eller utvist fra Norge. Slik ombudet forstår det, kan altså internerte både ha kortvarige og langvarige opphold bak seg i Norge. At noen har sittet på mottak med en eritreisk mann på 18 år for kort eller lang tid siden, kan vanskelig sees å medføre fare for identifisering selv om oversikten skulle vise at en mann med samme alder og nasjonalitet er internert på Trandum på en gitt dato i 2021. Det er også uklart hva slags type opplysninger ulike støttegrupper kan sitte på som kan bidra til identifikasjon. Dersom støttegruppene allerede sitter med positiv kunnskap om at en person er internert på Trandum, for eksempel fordi vedkommende selv har opplyst om det, vil innsyn i oversikten ikke røpe noen (ytterligere) taushetsbelagte opplysninger. Det er i alle fall ikke anført fra direktoratets side at oversikten røper taushetsbelagte opplysninger utover det faktum at vedkommende er internert.

Etter ombudets syn foreligger det begrunnet tvil om, og på hvilket grunnlag og i hvilken grad, innsyn i opplysningene i oversikten kan bidra til å identifisere taushetsbelagte opplysninger om enkeltpersoner. På bakgrunn av Politidirektoratets redegjørelse hit fremstår koblingsfaren som teoretisk og ikke reell når den helt generelt legges til grunn. Koblingsfaren må vurderes konkret for de enkelte personene på listen, da koblingsfaren ikke nødvendigvis er lik for alle. At koblingsfaren må vurderes konkret innebærer ikke at Politidirektoratet må kontakte mennesker som tidligere har sittet på mottak med vedkommende og undersøke hva de eventuelt har av informasjon, slik det anføres i direktoratets svar hit. Det må imidlertid forventes at direktoratet i vurderingen av koblingsfaren ser hen til hva som allerede kan finnes av tilgjengelig informasjon, statistikk osv. Særlig vil antallet personer med samme nasjonalitet ha betydning. Enkelte av personene som er internert har samme nasjonalitet som flere tusen andre som oppholder seg i Norge til enhver tid. Det er heller ikke gitt at samtlige har sittet på mottak eller er kjent gjennom støttegrupper o.l.

Ombudet er videre i tvil om koblingsfaren gjør seg gjeldende for alle opplysningene direktoratet har unntatt i den etterspurte oversikten. I et tilfelle hvor det foreligger koblingsfare, vil sladding av ett eller flere av parametrene, for eksempel alder eller kjønn, minske koblingsfaren. At jevnlig innsyn kan gi informasjon om at en enkeltperson har sittet internert over en lengre periode, inneholder for øvrig ikke i seg selv identifiserende informasjon. Direktoratet må derfor vurdere om en eventuell koblingsfare kan utelukkes ved å sladde bare enkelte av opplysningene om vedkommende, for eksempel nasjonalitet eller kjønn.

## **2. Politidirektoratets klagesaksbehandling**

Det følger av offentleglova § 32 tredje ledd andre punktum, jf. forvaltningsloven § 33 femte ledd første punktum, at klageinstansen «skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes». Spørsmålet er om det var nødvendig å etablere den etterspurte oversikten for å kunne vurdere innsynsklagen.

I forarbeidene, Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) i kapittel 16, merknader til § 9 på side 127, er det uttalt at dersom det blir bedt om innsyn i en sammenstilling av opplysninger som det allerede i utgangspunktet skal eller kan gjøres unntak fra innsyn i, vil ikke organet ha noen plikt til å gjennomføre sammenstillingen dersom det ikke er aktuelt å utøve merinnsyn helt eller delvis. I ombudets 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.

Av Justis- og beredskapsdepartementets Rettleiar til offentleglova, G-2009-419, pkt. 4.4.3, fremgår det:

«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».

Ombudet har på denne bakgrunn lagt til grunn, blant annet i uttalelse 30. januar 2020 (SOM-2019-3486), at der det begjæres innsyn i en sammenstilling, er utgangspunktet 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. Ombudet viser for øvrig til at det klare utgangspunktet ved enhver forvaltningsmessig klagebehandling er at klageinstansen skal ha tilgang til samtlige dokumenter i saken. 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.

Den etterspurte oversikten i denne saken vil etter det opplyste ikke inneholde opplysninger som i seg selv er underlagt taushetsplikt. Politidirektoratet har vist til at opplysningene likevel «samlet sett» og sett i sammenheng med opplysninger som er kjent andre steder, kan bidra til å røpe taushetsbelagte opplysninger. Ombudet kan vanskelig se at direktoratet kunne foreta en forsvarlig og konkret vurdering av saken uten at oversikten over de samlede etterspurte opplysningene først var etablert og innhentet. Det er først ved etableringen av den fullstendige sammenstillingen en får oversikt over de konkrete opplysningene som er gjenstand for vurdering. Etter ombudets syn skulle derfor oversikten vært etablert før innsynskravet og klagen ble behandlet.

## Konklusjon

Sivilombudet er kommet til at det er begrunnet tvil om det foreligger koblingsfare og om vilkårene for unntak fra innsyn er oppfylt. Dersom det er fare for at en eller flere personer i den etterspurte oversikten kan identifiseres, er ombudet også i tvil om det kan gjøres unntak for samtlige av de unntatte opplysningene. Videre mener ombudet at Politidirektoratet pliktet å innhente den etterspurte oversikten før innsynsklagen ble behandlet for å påse at saken var så godt opplyst som mulig før avgjørelse i klagesaken ble truffet.

Ombudet ber på denne bakgrunn om at Politidirektoratet behandler saken på nytt i tråd med det som fremgår ovenfor, og om å bli orientert om utfallet av den nye behandlingen innen 8. august 2022.

28.6.2022 (2022/1485)