

# Innsyn i to politidistrikters publiserte videoer på TikTok – identifikasjonskravet

6.2.2024 (2023/4750)

Saken gjelder to innsynsavslag i to politidistrikters publiserte videoer på TikTok. Politidirektoratet stadfestet Vest og Trøndelag politidistrikts avslag på klagerens krav om innsyn. Direktoratet begrunnet avslaget med at TikTok-videoer ikke kan anses som «saker av ein bestemt art» (identifikasjonskravet), jf. offentleglova § 28 andre ledd.

Sivilombudet kom til at direktoratet har lagt til grunn en uriktig forståelse av identifikasjonskravet i offentleglova § 28 andre ledd. Bestemmelsen åpner ikke for at innsynskrav kan avvises dersom forvaltningen allerede har identifisert, eller enkelt kan identifisere, dokumentene som det er bedt om innsyn i.

Ombudet ba direktoratet om å behandle saken på nytt.

## Sakens bakgrunn

(1) A (heretter klageren) ba 3. april 2023 Vest politidistrikt og Trøndelag politidistrikt om innsyn i de to politidistriktenes publiserte videoer på TikTok. Både Vest politidistrikt og Trøndelag politidistrikt avslo kravet om innsyn.

(2) Klageren påklaget avslagene. Etter en samlet behandling stadfestet Politidirektoratet 16. oktober 2023 politidistriktenes avslag. Direktoratet begrunnet avgjørelsen med at innsynskravene ikke oppfyller «kravene offentleglova stiller om tilstrekkelig avgrensing», jf. offentleglova § 28 andre ledd.

(3) Klageren brakte saken inn for ombudet.

## Våre undersøkelser

(4) Vi ba Politidirektoratet om å redegjøre nærmere for om innsynskravene i henholdsvis Vest og Trøndelag politidistrikts publiserte TikTok-videoer kunne avslås under henvisning til identifikasjonskravet i offentleglova § 28 andre ledd første punktum. Videre spurte vi direktoratet hvilken betydning det hadde at Trøndelag politidistrikt syntes å ha funnet frem til de aktuelle TikTok-videoene, da politidistriktet i avslaget viste til et bestemt antall videoer.

(5) I svarbrevet hit viste direktoratet til at ordlyden i offentleglova § 28 andre ledd første punktum oppstiller et krav om at innsynskravet «må gjelde (...) saker av ein bestemt art». Etter direktoratets syn er det et vilkår etter lovens ordlyd at et innsynskrav dreier seg om en sakstype hos organet, i motsetning til en dokumenttype. Politidirektoratet finner støtte for sitt syn i offentleglovas forarbeider, hvor departementet har vist til «saker om utslippstillatelse etter forurensningsloven» som eksempel på hva som er saker av en bestemt art. Videre mener direktoratet at henvisninger til liknende eksempler i kommentarutgaven til offentleglova peker i retning av at det er et krav om definerte sakstyper. Direktoratet skriver videre at det eksempelvis ikke er adgang til å kreve innsyn i «alle e-poster eller sms-er mellom to personer eller kalenderoppføringer». Direktoratet viser til at videoer, i likhet med for eksempel sms-er og kalenderoppføringer, er dokumenttyper som kun sier noe om måten informasjon er lagret på, intet om dokumentets innhold. Innsynskravene kan derfor avslås under henvisning til at et innsynskrav etter lovens ordlyd må gjelde «saker av ein bestemt art» i offentleglova § 28 andre ledd.

(6) Etter direktoratets syn er det uten betydning for vurderingen etter offentleglova § 28 andre ledd at Trøndelag politidistrikt har vist til et bestemt antall publiserte videoer. Direktoratet viser til at formålet bak bestemmelsen, å beskytte mot en urimelig arbeidsbyrde, også gjør seg gjeldende selv om det ikke vil være vanskelig å finne frem til de aktuelle dokumentene. Direktoratet finner det ikke rimelig at forvaltningen må bruke ressurser på en som ikke kan angi hvilket innhold en er interessert i. Direktoratet mener videre at ordlyden «saker av ein bestemt art» avgrenser hva det kan bes om innsyn i, uten hensyn til om begrensningen «i rimeleg utstrekning» kommer til anvendelse. Direktoratet skriver avslutningsvis at kravet til identifikasjon i offentleglova § 28 andre ledd kunne vært oppfylt dersom klager ønsket innsyn i en bestemt TikTok-video, og han beskrev den på en måte som gjør at politidistriktet skjønner hvilken video innsynskravet gjelder.

(7) Klageren kom med merknader til direktoratets svarbrev. Klageren viser til at han ønsker kunnskap om hva som er lagt ut på TikTok, men at han ikke ønsker å laste ned applikasjonen da det medfører betydelige personvern- og sikkerhetsutfordringer. Klageren anfører at det er en enkel jobb å besvare innsynskravet, blant annet under henvisning til at videoene allerede er publisert offentlig på TikTok og at innholdet derfor ikke krever nærmere vurderinger etter offentleglova.

(8) Direktoratet fikk oversendt klagerens merknader.

## **Sivilombudets syn på saken**

(9) Spørsmålet i saken er om de aktuelle innsynskravene kan avslås under henvisning til at identifikasjonskravet i offentleglova § 28 andre ledd ikke er oppfylt.

(10) Retten til innsyn i forvaltningens dokumenter er nedfelt i Grunnloven § 100 femte ledd, som slår fast at enhver har rett til innsyn i statens og kommunenes dokumenter, så fremt det ikke ved lov er fastsatt begrensninger ut fra hensynet til personvern eller andre tungtveiende grunner. Videre følger det av bestemmelsens sjette ledd at statens myndigheter skal legge til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale.

(11) Hovedregelen etter offentleglova § 3 er at forvaltningens saksdokumenter er åpne for innsyn og at unntak fra dette krever hjemmel i lov. Formålet med loven er blant annet å legge til rette for en åpen og gjennomiktig offentlig virksomhet, tilliten til det offentlige, samt styrke informasjons- og ytringsfriheten, jf. offentliglova § 1. Formålsbestemmelsen fremhever hensynene som står sentralt ved anvendelsen av loven, og markerer offentlighetsprinsippets betydning, jf. NOU 2003: 30 side 252.

(12) Offentleglova § 28 angir hvordan et innsynskrav utformes. Det fremgår av offentleglova § 28 annet ledd at:

«Innsynskravet må gjelde ei bestemt sak eller i rimeleg utstrekning saker av ein bestemt art. Dette gjeld ikkje når det blir kravd innsyn i ein journal eller liknande register.»

(13) Ombudet har tidligere vist til at offentleglova § 28 andre ledd første punktum gir forvaltningen adgang til å avvise generelt formulerte innsynskrav der det vil være arbeidskrevende å identifisere hvilke saker eller dokumenter innsynskravet gjelder, se ombudets uttalelse 27. juni 2022 (SOM-2022-1340).

(14) Identifikasjonskravet innebærer at den som krever innsyn «må gi ein karakteristikk av saka eller dokumentet som gjer at forvaltninga kan klare å finne fram til dei», jf. Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) side 151. Offentlighetslovutvalget fremhevet at «[f]ormålet med identifikasjonskravet er at forvaltningen skal kunne finne fram til saken eller dokumentet» og viste til at det er «tilstrekkelig å vise til visse kjennetegn ved saken eller dokumentet som gjør det mulig for forvaltningen å finne fram til» materialet, jf. NOU 2003: 30 side 217.

(15) Et krav om identifikasjon følger også av Europarådets konvensjon om innsyn i offentlige dokumenter (Tromsø-konvensjonen). I artikkel 5 nr. 5 fremgår det at et krav om innsyn «may be refused»:

«if, despite the assistance from the public authority, the request remains too vague to allow the official document to be identified».

(16) Direktoratet har vist til at klagerens innsynskrav ikke gjelder «saker av ein bestemt art», fordi TikTok-videoer er en dokumenttype og ikke en sakstype. Ordlyden «saker av ein bestemt art» kan isolert sett forstås som en generell begrensning i offentlighetsprinsippet, slik at det er en forutsetning for å få et innsynskrav innvilget, at kravet angir en bestemt sak eller «saker av ein bestemt art».

(17) Bestemmelsen må likevel tolkes i lys av formålet med loven og bestemmelsen, samt andre relevante rettskilder. Grunnloven § 100 er «en rettesnor ved tolkningen av bestemmelser som begrenser retten til innsyn», jf. Rt. 2015 s. 1467 (Oslo legevakt) avsnitt 42. Ved vurderingen av hvor langt unntakene i offentleglova rekker, vil hensynene som lovens formålsbestemmelse viser til ofte være avgjørende ved tolkningstvill, jf. NOU 2003: 30 side 252.

(18) Hensynet bak identifikasjonskravet er omtalt i lovens forarbeider. Bakgrunnen for avgrensningen av hva et innsynskrav kan gjelde, er at det vil være svært vanskelig for forvaltningen å håndtere generelt formulerte innsynskrav som ikke inneholder noen form for identifikasjon av hva vedkommende ønsker innsyn i, jf. Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) side 99, NOU 2003: 30 side 217 og Justisdepartementets lovavdelings uttalelse 21. oktober 2010 (JDLOV-2010-3295). Dette hensynet gjør seg ikke gjeldende i tilfellene hvor forvaltningen klarer å finne frem til dokumentene som innsynskravet gjelder, se også Justisdepartementets lovavdelings uttalelse 21. oktober 2010 (JDLOV-2010-3295).

(19) Formålet med loven er å legge til rette for offentlighet, jf. offentleglova § 1. En effektiv ivaretagelse av lovens formål tilsier at det ikke bør gjøres unntak fra offentlighetsprinsippet i større grad enn det som er nødvendig for å ivareta de hensyn som begrunner det aktuelle unntaket. Når forvaltningen har funnet frem til dokumentene, har det formodningen mot seg at lovgiver med bestemmelsen har ment at forvaltningen skal kunne avvise kravet under henvisning til at innsynskravet ikke gjelder «saker av ein bestemt art». Hensynet bak identifikasjonskravet gjør seg ikke gjeldende i slike tilfeller, og det er derfor ikke behov for å begrense retten til innsyn. Ombudet kan heller ikke se at det foreligger andre tungtveiende hensyn som taler for at forvaltningen skal kunne avvise innsynskrav i disse tilfellene under henvisning til identifikasjonskravet i offentleglova § 28 andre ledd.

(20) Trøndelag politidistrikt skriver i avgjørelse 14. april 2023 at «[p]olitidistriktet har undersøkt at det er lastet ned totalt 56 videoer på distriktets konto». Politidistriktet synes derfor å ha funnet frem til de aktuelle TikTok-videoene som klageren ønsker innsyn i. På bakgrunn av den beskrivelsen Vest politidistrikt har gitt i avslaget sitt om hvordan klageren kan gå frem for å finne de aktuelle TikTok-videoene, fremstår det som om også Vest politidistrikt har funnet frem til hva klageren ønsker innsyn i.

(21) Ombudet legger til grunn at politidistriktene har identifisert og funnet frem til dokumentene som klageren ønsker innsyn i. Når formålet med identifikasjonskravet er at forvaltningen skal klare å finne frem til dokumentene vedkommende ønsker innsyn i, er det etter ombudets syn ikke anledning til å avvise innsynskravene under henvisning til at TikTok-videoer ikke kan anses som «saker av ein bestemt art», jf. offentleglova § 28 andre ledd.

## Konklusjon

(22) Sivilombudet har kommet til at direktoratet har lagt til grunn en uriktig forståelse av offentleglova § 28 andre ledd første punktum. Bestemmelsens ordlyd må tolkes i lys av hensynene bak loven og den aktuelle unntaksregelen. Etter ombudets syn kan ikke

innsynskravene avslås under henvisning til identifikasjonskravet i offentleglova § 28 andre ledd, når politidistriktene har identifisert, eller enkelt kan identifisere, dokumentene som innsynskravene gjelder.

**(23)** Ombudet ber Politidirektoratet om å behandle saken på nytt i tråd med det som fremgår ovenfor, og om å bli holdt orientert om utfallet av den nye behandlingen innen 27. februar 2024.

6.2.2024 (2023/4750)