



RIKSADVOKATEN

VEILEDER

*Innsyn i straffesaksdokumenter
for andre enn sakens parter*

Forord

Det er utvilsomt et behov for en samlet oversikt over reglene om innsyn i straffesaksdokumenter for andre enn sakens parter, og også å gi retningslinjer for påtalemyndighetens behandling av slike innsynsbegjæringer. Behovet skyldes dels at innsynsreglene er spredt i ulike lover og forskrifter, og dels åpner reglene i stor grad for skjønnsmessige vurderinger. Selv om vurderingen av den enkelte innsynsbegjæring alltid vil være konkret, er det ønskelig å angi sentrale momenter som skal inngå i den skjønnsmessige vurderingen slik at vi kan oppnå en mer ensartet praksis. Antall begjæringer om innsyn synes dessuten å være økende.

Opprinnelig var planen å utgi et rundskriv fra Riksadvokatembetet. Men fremstillingen består i liten grad av direktiver og sprenger rammene for et ordinært rundskriv. Det utgis derfor i form av en veiledning. På de punkter hvor det gis direktiver til påtalemyndigheten, forutsettes selvsagt at disse etterleves som om de var nedfelt i rundskrivs form.

Et utkast ble sendt til høring hos statsadvokatembetene, politidistriktene, Justis- og beredskapsdepartementet, Politidirektoratet, Arkivverket, Advokatforeningen, Norsk Presseforbund, Norsk Redaktørforening, Norsk Journalistlag, Det humanistiske fakultet ved Universitetet i Oslo og Datatilsynet. Riksadvokaten takker for gode merknader og håper at veilederen blir til nytte både for de som skal ta stilling til innsynsbegjæringer og for dem som ønsker å fremsette begjæringer om innsyn i straffesaksdokumenter.

Oslo, 3. oktober 2017

Tor-Aksel Busch

Anne Grøstad
førstestatsadvokat

Innholdsfortegnelse

1	Innledning – veilederens innhold og begrepet "innsyn"	3
2	Rettslig utgangspunkt og grunnleggende hensyn	3
3	Oversikt over innsynsreglene	5
3.1	Innsynsreglene på de ulike stadier av saken	5
3.2	Når skal sak anses som avsluttet?	6
3.3	Rettslig interesse	7
4	Sakens dokumenter	9
4.1	Dokumentbegrepet	9
4.2	Graderte dokumenter og dokumenter underlagt særskilt taushetsplikt	9
4.3	Dokumenter fra et annet offentlig organ	10
5	Media, saker av allmenn interesse og likebehandlingsprinsippet	10
6	Rettslige grunnlag for innsyn	12
6.1	Dokumenter som det normalt gis innsyn i	12
6.2	Dokumenter som det normalt ikke gis innsyn i og straffeprosessloven § 28 fjerde ledd ...	13
6.3	Avsluttede saker: Politiregisterforskriften § 27-2 tredje ledd	14
6.4	Verserende saker: Påtaleinstruksen § 16-5	16
6.5	Innsyn for pressen under hovedforhandlingen	18
6.6	Utlevering av opplysninger til offentlige og private for å ivareta deres oppgaver	19
6.7	Utlevering av opplysninger til allmennheten	20
6.8	Offentliggjøring på eget initiativ, herunder etterlysning og varsling	22
6.9	EMK artikkel 10 mv	24
6.10	Innsyn til forskningsformål	27
7	Innsynsbegjæringen og behandlingen av den	27
7.1	Krav om individualisering av innsynsbegjæringen	27
7.2	Foreleggelse av innsynsbegjæringen for berørte/advokatene	28
7.3	Hvem avgjør innsynsbegjæringen?	28
7.4	Vurdering av dokumentene enkeltvis, gruppevis eller samlet	29
7.5	Avgjørelse innen rimelig tid	29
7.6	Klageadgang og rettslig prøvingsrett	30
7.6.1	Avsluttede saker	30
7.6.2	Verserende saker	31
8	Formen for innsyn, vilkår og anonymisering	32
8.1	Formen for innsyn (kopi, utlån eller kontrollert gjennomsyn)	32
8.2	Vilkår for innsyn	33
8.3	Anonymisering	34

1 Innledning – veilederens innhold og begrepet "innsyn"

Veilederen omfatter innsynsrett i straffesaksdokumenter for andre enn sakens parter, som eksempelvis journalister, historikere, forfattere, studenter, organisasjoner og selskaper. Videre omhandles innsyn til forskningsformål etter reglene om fritak for taushetsplikt. Det gis retningslinjer for påtalemyndighetens behandling av innsynsbegjæringer i avsluttede straffesaker, bl.a. om eldre saker av historisk interesse. Dessuten oppstilles retningslinjer for innsyn i verserende saker, herunder om utlån av dokumenter til journalister under rettsforhandlingene. Veilederen omhandler adgangen til å offentliggjøre dokumenter på eget initiativ, herunder informasjon som gis for å "advare mot fare og for å oppklare lovbrudd", jf. politiregisterforskriften § 9-8 første ledd nr. 3. Videre omtales innsynsrett med grunnlag i den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 10.

Veilederen omhandler ikke påtalemyndighetens adgang til å gi informasjon om straffesaker til allmennheten via pressen eller f.eks. på politidistriktets hjemmeside, når informasjonen gis på annen måte enn gjennom dokumentinnsyn.¹ Deltakelse i TV-produksjoner omfattes ikke.² Skrivet omhandler heller ikke innsyn i politiets registre.³ Heller ikke innsynsrett for sakens parter og deres advokater behandles her.⁴

"Innsyn" benyttes gjerne som en betegnelse for kontrollert gjennomsyn av dokumenter eller for innsyn i opplysninger om en selv. I straffeprosessloven § 242 er f.eks. "innsyn" benyttet om partenes tilgang til saksdokumentene. Politiregisterloven benytter begrepet "innsyn" om den registrertes tilgang til egne opplysninger (§ 49) og "utlevering" om tredjepersoners adgang til opplysningene (f.eks. § 19). I denne veiledningen brukes "innsyn" også om tredjepersoners adgang til dokumentene. Uttrykket benyttes som en fellesbetegnelse for kontrollert gjennomsyn, utskrift/kopi og utlån av dokumentene. De ulike innsynsformene er omtalt i kap. 8.1.

2 Rettslig utgangspunkt og grunnleggende hensyn

Dokumenter i statlig virksomhet er som hovedregel offentlige, jf. offentlighetsloven § 3. Men dette gjelder ikke straffesaksdokumenter, jf. § 2 fjerde ledd tredje punktum. Ansatte i politi og påtalemyndighet har taushetsplikt om det som man i tjenesten får vite om "noens personlige forhold", jf. politiregisterloven § 23 første ledd nr. 1.⁵ Begrepet "noens personlige forhold" er vidt, og omfatter

¹ Slik informasjon reguleres av politiregisterloven § 34, politiregisterforskriften § 9-8 og riksadvokatens rundskriv av 12. februar 1981. Disse reglene regulerer også innsyn i visse dokumenter, som er omtalt i veilederen kap. 6.7 og 6.8. Om informasjon til media, se Tor-Geir Myhrer *Personvern og samfunnsforsvar* s. 385 flg., s. 405 flg. s. 428 flg. og s. 448 flg., Bjerke, Keiserud, Sæther, *Straffeprosessloven Kommentartutgave* Bind 1 s. 250-251 (4. utgave) og riksadvokatens rapport av 16. februar 2000 *Statsadvokatene og mediene*. Riksadvokaten vil utarbeide nye medierutiner for påtalemyndigheten, som også vil omfatte dette.

² En arbeidsgruppe nedsatt av Politidirektoratet har i februar 2016 gitt en rapport om politiets medvirkning i TV-produksjoner. Rapporten er tilgjengelig på politiets hjemmeside.

³ Regler om innsyn i registeropplysninger er gitt i politiregisterloven og politiregisterforskriften del 3 kap. 9 og del 11. Politidirektoratet har 2. juni 2016 utgitt *Veileder Utlevering av opplysninger – politiregisterloven om innsyn i registeropplysninger*.

⁴ Innsynsrett for sakens parter og advokater reguleres av straffeprosessloven §§ 242 og 242a og påtaleinstruksen kap. 16 (på etterforskningsstadiet), straffeprosessloven §§ 264 og 264a (etter at tiltale er tatt ut) samt straffeprosessloven § 28 og politiregisterforskriften kap. 27 (når saken er avsluttet).

⁵ Politiregisterloven kap. 6 viderefører de tidligere taushetsreglene i straffeprosessloven §§ 61a flg.

bl.a. navn, adresse og sivilstatus.⁶ Videre er det taushetsplikt om forretningshemmeligheter og enkelte av politiets metoder, jf. § 23 første ledd nr. 2 og annet ledd. Det er også gitt særskilte bestemmelser om taushetsplikt for visse typer av opplysninger, som for eksempel kommunikasjonskontroll og romavlytting, som er taushetsbelagt etter straffeprosessloven §§ 216 i og 216 m siste ledd jf. § 216 i.

De aller fleste dokumentene i en straffesak inneholder taushetsbelagte opplysninger, slik at det kreves et unntak fra taushetsplikten for å kunne gi dokumentinnsyn. Hvis dokumentene ikke inneholder taushetsbelagte opplysninger, f.eks. fordi alle de berørte har samtykket i at opplysningene gis eller opplysningene er alminnelig tilgjengelig andre steder (jf. politiregisterloven § 24 nr. 1 og 3), kan innsyn gis uten videre. I praksis vil dette imidlertid sjelden være situasjonen, slik at grunnlaget for å gi innsyn må kunne forankres i et unntak. Reglene om innsynsrett utgjør noen av unntakene fra taushetsplikten.

Bakgrunnen for taushetsplikten er flere: Det er snarere regelen enn unntaket at straffesaksdokumenter inneholder personlige opplysninger av sensitiv karakter om de berørte personene og iblant også tredjepersoner. Videre kan det enkelte dokument inneholde opplysninger som viser seg å være uriktige eller isolert sett gir et fragmentert og misvisende bilde. Straffesakene skiller seg fra dokumentene i de fleste andre offentlige etater ved at endel av opplysningene er fremkommet i forklaringer som vitnene plikter å gi eller gjennom tvangsmidler som eksempelvis ransaking og beslag. De som er omhandlet er dessuten ikke alltid kjent med at det foreligger opplysninger om dem i saken og har i så fall ikke hatt foranledning til å imøtegå opplysningene. Partene og andre personer som omtales i saken har derfor utvilsomt et beskyttelsesverdig behov for at opplysningene behandles med varsomhet på alle stadier av saken. En omfattende innsyns adgang i f.eks. vitneforklaringer vil dessuten på sikt kunne medføre at vitner blir tilbakeholdne med gi opplysninger til politiet, og vil også kunne komme i konflikt med det grunnleggende kravet om at prosessen skal være hensynsfull overfor de involverte.

Hensynene bak taushetsreglene gjør seg ikke gjeldende med samme styrke på alle stadier av saken: Før saken er avsluttet vil ofte hensynet til etterforskningen og mulig irretteføring tale mot at andre enn sakens parter får innsyn i dokumentene. Hensynene som taler mot innsyn avtar etter at saken er endelig avgjort og de avtar ikke sjelden ytterligere med sakens alder; jo eldre saken er, jo mindre kan behovet være for å verne opplysningene om dem som var involvert.⁷

På den annen side kan også andre enn sakens parter ha beskyttelsesverdige behov for innsyn. For eksempel kan en skadelidt ha rettslig interesse i saken selv om vedkommende ikke har status som fornærmet, eller et offentlig organ kan ha behov for å få opplysninger fra straffesaken for å benytte det i en forvaltningssak. Interesseorganisasjoner kan ha nytte av å holde seg orientert om straffesaker som angår deres felt. I en særstilling står media som har som oppgave å informere offentligheten og som også gjennom sin kontrollfunksjon har en beskyttelsesverdig interesse i å få opplysninger om sakene. Tilsvarende kan de som driver ulike former for samfunnsvitenskapelig og historisk forskning ha et saklig behov for opplysninger. Journalister, historikere og forfattere kan derfor ha gode grunner for å få tilgang til straffesaksdokumenter for å kunne utføre sine ulike oppgaver på en tilfredsstillende måte. Åpenhet er ønskelig og en nødvendig forutsetning for publikums tillit til myndighetene, den sosiale ro og for straffens preventive virkning. Så vel samfunnet som helhet som politi og påtalemyndighet har interesse i at vurderingene ettergås; det kan avdekke systemfeil og åpenhet inngir tillit og motvirker

⁶ Jf Rt. 2015 s. 1467 avsnitt 37. Om det nærmere innhold kan det f.eks. vises til Bjerke, Keiserud, Sæther Kommentar til straffeprosesslovens §§ 61a flg.

⁷ Om hensynene bak taushetsreglene vises det for øvrig til Tor-Geir Myhrer *Personvern og samfunnsforsvar* s. 78 flg. og Rt. 2015 s. 1467 avsnitt 67-71.

mistenkeliggjøring. Men nettopp for opplysninger som skal publiseres vil mothensynene som regel gjøre seg sterkt gjeldende.

De ulike hensynene for og mot innsyn varierer både fra sak til sak og fra dokument til dokument. Innsynsreglene skal balansere behovet for å beskytte straffesaksopplysninger på den ene side mot de ulike behovene for innsyn. Hvorvidt en person som ikke er part skal eller kan gis innsyn beror bl.a. på vedkommendes tilknytning til saken og formålet med innsynet, hvilke dokumenter innsynet gjelder og hvor sensitive opplysningene er, sakens karakter, hvilket stadium saken befinner seg på og hvordan innsynet gjennomføres.

3 Oversikt over innsynsreglene

3.1 Innsynsreglene på de ulike stadier av saken

For andre enn sakens parter er innsynsreglene tilnærmet de samme på etterforskningsstadiet, påtalestadiet og etter at tiltale er tatt ut. Det viktige skillet går mellom *verserende og avsluttede saker*:

På *etterforskningsstadiet* reguleres innsynsretten av påtaleinstruksen kap. 16. I *avsluttede saker* er de relevante reglene straffeprosessloven § 28 og politiregisterforskriften kap. 27, som fra 1. juli 2014 videreførte innsynsreglene i påtaleinstruksens tidligere kap. 4. På *påtalestadiet* er ikke regulert særskilt, men fordi saken først anses avsluttet ved dom eller henleggelse, er det ikke tvilsomt at innsynsretten på påtalestadiet reguleres av reglene for etterforskningsstadiet, selv om det ikke alltid gjenstår noen etterforskningsstadiet i siste fase av påtalestadiet. Grensen mellom verserende og avsluttede saker er omtalt nedenfor i kap. 3.2.

Det finnes flere grunnlag for innsyn, som omhandles i kap. 6. De praktisk viktigste er:

Verserende saker:

- Innsyn kan gis enhver når *særlige grunner* foreligger – uavhengig av om søkeren har rettslig interesse – dersom innsyn anses *ubetenkelig* av hensyn til sakens videre behandling, jf. påtaleinstruksen § 16-5 annet ledd. (Se kap. 6.4).
- Opplysninger, herunder straffesaksdokumenter, kan gis til private for å ivareta deres oppgaver etter lov eller for å hindre at virksomheten blir utøvd på en uforsvarlig måte, jf. politiregisterloven § 31 og politiregisterforskriften § 9-7. (Kap. 6.6).
- Pressen har innsynsrett i en forkynt tiltalebeslutning hvis det ikke er sannsynlig at saken vil gå for lukkede dører, jf. påtaleinstruksen § 22-7 første ledd.
- Offentlige myndigheter: *Straffesaksmyndighetene* (politi, påtalemyndighet, domstolene og kriminalomsorgen) kan gis innsyn etter påtaleinstruksen § 16-5 første ledd, jf. politiregisterforskriften § 27-2 første ledd. *Ombudene* har innsynsrett etter bl.a. sivilombudsmannsloven § 7, diskrimineringsombudsloven § 11, barneombudsloven § 4 og pasient- og brukerrettighetsloven § 8-5. For *andre offentlige instanser* reguleres innsynsretten av påtaleinstruksen § 16-5 annet ledd. Videre kan det gis opplysninger til offentlige organer

dersom noen av unntakene fra taushetsplikt i politiregisterloven §§ 24 flg. gir grunnlag for det. For enkelte instanser, som *kontrolletatene*, er det gitt regler om innsyn i politiregisterloven § 30 og forskriften § 9-6. Noen instanser har hjemmel i særlovgivningen for dokumentinnsyn, f.eks. barnevernet etter barnevernloven § 6-4, jf. politiregisterforskriften § 9-6 første ledd nr. 7. (Kap. 6.6).

- Taushetsplikten er ikke til hinder for at utenlandske myndigheter kan få kopi av saksdokumenter når vilkårene ellers er oppfylt, jf. politiregisterloven § 22 og politiregisterforskriften § 9-9.

Avsluttede saker:

- Den som har rettslig interesse i saken har innsynsrett etter straffeprosessloven § 28 første ledd bokstav d med de unntak som følger av bestemmelsen, samt politiregisterforskriften § 27-1, som har de samme unntakene. (Se kap. 3.3 og 8.1).
- Andre med *saklig grunn* kan gis innsyn, jf. politiregisterforskriften § 27-2 tredje ledd (kap. 6.3).
- Opplysninger, herunder straffesaksdokumenter, kan gis til private for å ivareta deres oppgaver etter lov eller for å hindre at virksomheten blir utøvd på en uforsvarlig måte, jf. politiregisterloven § 31 og politiregisterforskriften § 9-7. (Kap. 6.6).
- Enhver kan som hovedregel kreve kopi av dommer og visse kjennelser som ikke er eldre enn 5 år, jf. straffeprosessloven § 28 tredje ledd. (Kap. 6.1).
- Offentlige myndigheter: *Straffesaksmyndighetene* kan gis innsyn etter politiregisterforskriften § 27-2 første ledd. *Ombudene* har innsynsrett etter reglene nevnt i kulepunkt 4 ovenfor. *Andre offentlige instanser* skal som regel gis innsyn som anses nødvendig for at organet skal ivareta sine oppgaver, jf. politiregisterforskriften § 27-2 annet ledd. Se også kulepunkt 4 ovenfor. (Kap. 6.6).
- Taushetsplikten er ikke til hinder for at utenlandske myndigheter kan få kopi av saksdokumenter når vilkårene ellers er oppfylt, jf. politiregisterloven § 22 og politiregisterforskriften § 9-9.

For ordens skyld nevnes at det er foreslått nye innsynsregler i forslaget til ny straffeprosesslov, jf. NOU 2016:24 kap. 12, forslag til ny lov kap. 6 og utvalgets merknader s. 564 flg.

3.2 Når skal sak anses som avsluttet?

Saken er avsluttet når det foreligger dom, henleggelsesbeslutning, forelegg, påtaleunntatelse eller overføring til konfliktråd. Saken er imidlertid ikke avsluttet om den er henlagt mot en enkeltperson hvis saken ikke er oppklart. Det er ikke avklart i regelverk, lovforarbeider eller høyesterettspraksis om avgjørelsen må være endelig for at saken skal anses som avsluttet.

Riksadvokaten har lagt til grunn at en *henlagt sak* ikke kan regnes som avsluttet når det er fremsatt en rettidig klage av en klageberettiget over henleggelsesvedtaket.⁸ Hvis klagen tas til følge og det tas ut tiltale eller beordres ytterligere etterforskning regnes saken ikke som avsluttet etter straffeprosessloven § 28 og politiregisterforskriften kap. 27, og det ville være ulogisk om sakene skulle veksle fra avsluttet til ikke-avsluttet etter en ordinær klagebehandling. I den fasen hvor klagen er under behandling er det dessuten behov for de samme innsynsreglene som når saken blir påtaleavgjort i første instans. Løsningen har støtte i teorien, jf. Tor-Geir Myhrer *Personvern og samfunnsforvar* s. 469, hvor det antas at henlagte saker er avsluttet "når klagefristen eller klageadgangen i strpl. § 59a er uttømt. Dog med den reservasjon at en sak neppe kan anses avgjort når det rent faktisk er klaget over klageinstansens vedtak, jf. strpl. § 59a siste ledd, selv om det i slike tilfeller ikke foreligger noen klagerett". Riksadvokaten er enig i dette, likevel slik at saken uansett må anses som avsluttet når den absolutte omgjøringsfristen i en sak mot en siktet er utløpt etter straffeprosessloven § 75 selv om det blir fremsatt en klage etter dette tidspunktet.

Avsluttes saken med *dom* tilsier de samme hensyn som nevnt ovenfor at saken regnes som avsluttet først når dommen er rettskraftig. Det er ingen tungtveiende grunn til at det skal gjelde ulike innsynsregler for ankeinstansene sammenlignet med behandling i tingretten.⁹ Tilsvarende antar riksadvokaten at en sak som er avgjort ved *forelegg* anses som avsluttet når forelegget er vedtatt. Saker som avgjøres ved *påtaleunntatelse* eller *overføring til konfliktråd* anses som avsluttet hhv når fristen for å bringe påtaleunntatelsen inn for retten er utløpt og når saken returneres fra konfliktrådet med vellykket megling, jf. Myhrer op.cit. s. 469. Ved *ungdomsoppfølging besluttet av påtalemyndigheten* er det ikke avklart om saken skal anses som avsluttet ved beslutningen etter straffeprosessloven §§ 69 tredje ledd eller 71a, når ungdomsplanen er godkjent etter konfliktrådsloven § 25 eller når planen er gjennomført. Når beslutningen treffes i form av en betinget påtaleunntatelse etter § 69 tredje ledd, anses saken som nevnt som avsluttet når fristen for å bringe avgjørelsen inn for retten er utløpt. For beslutninger etter § 71a må saken formentlig anses som avsluttet når ungdomsplanen er godkjent. Dette synes å samsvare best med det som er lagt til grunn for konfliktrådssakene samt at tidspunktet bør avvike minst mulig fra sakene etter § 69 tredje ledd.

Saken regnes som endelig avsluttet selv om den er *begjært gjenåpnet*, jf. Rt. 2012 s. 458 avsnitt 31. Avgjørelsen tar ikke stilling til hva som vil være situasjonen hvis Gjenopptakelseskommisjonen har *besluttet gjenåpning* av saken. Etter riksadvokatens skjønn synes det mest naturlig å anse saken som verserende etter at den er besluttet gjenåpnet, idet saken da på nytt må fremmes for domstolene, noen ganger etter at det er gjennomført nye etterforskningsskritt, slik at de hensyn som begrunner innsynsreglene på dette stadiet av saken på nytt gjør seg gjeldende.

3.3 Rettslig interesse

Spørsmålet om rettslig interesse er viktig i flere relasjoner: Det er en vesentlig forskjell i innsynsretten for den som har rettslig interesse sammenlignet med den som ikke har det. Den som har rettslig interesse har dessuten som hovedregel krav på kopi av dokumentene, mens andre som gis innsyn ikke

⁸ Avgjørelse 25. mars 2014 i sak nr. 12360574 5417/12-63.

⁹ Dette har støtte i Myhrer op.cit. s. 469. Motsatt Bjerke, Keiserud, Sæther *Straffeprosessloven Kommentartutgave* Bind 1 s. 97 (4. utgave).

nødvendigvis har slikt krav. Personer med rettslig interesse kan videre kreve at et avslag om innsyn bringes inn for retten, mens andre ikke har denne muligheten.

Rettslig interesse innebærer at saken har betydning for vedkommendes rettsstilling. Den som skal fremme eller forsvare seg mot rettskrav eller en klage i tilknytning til straffesaken, f.eks. et erstatningssøksmål eller en klage til overordnet myndighet eller til Sivilombudsmannen, har rettslig interesse i straffesaken dersom han har en slik tilknytning til saken at han kan fremme eller bli utsatt for rettskrav. Det kreves ikke at klage eller søksmål er fremmet, men at det er av aktuell interesse å gjøre det. Begrepet "rettslig interesse" har i utgangspunktet samme innhold i straffeprosessloven § 28 og politiregisterforskriften § 27-1 som når det brukes i andre prosessuelle relasjoner, f.eks. forvaltningsloven § 28 og tvisteloven § 1-3 (2). Etter tvisteloven § 1-3 (2) må saksøker påvise et "reelt behov for å få kravet avgjort i forhold til saksøkte. Dette avgjøres ut fra en samlet vurdering av kravets aktualitet og partenets tilknytning til det". I følge forarbeidene skal dette hovedsakelig forstås på samme måte som begrepet rettslig interesse i den tidligere tvistemålsloven §§ 53 og 54.

Spørsmålet om rettslig interesse må vurderes konkret hva gjelder det enkelte dokument som begjæringen omfatter, jf. Rt. 2013 s. 1529 avsnitt 24 og Rt. 2005 s. 54 avsnitt 34. Høyesteretts ankeutvalg formulerte dette slik i førstnevnte avgjørelse:

"[D]et må foreligge et reelt behov for utskrift, og (...) dette må avgjøres etter en samlet vurdering av hvilken tilknytning til og aktuell interesse den som har begjært utskrift, har i dokumentet."

Den som begjærer innsyn kan altså ha rettslig interesse i noen av dokumentene, men ikke nødvendigvis alle. Som nevnt i kap. 7.4 er dette ikke til hinder for å foreta en samlet vurdering for dokumentgrupper eller for samtlige dokumenter.

Vilkåret om rettslig interesse vil sjelden være oppfylt for dokumenter med opplysninger av *særlig personlig karakter*, og det må for slike dokumenter foretas en mer konkret vurdering av hvilket reelt behov søkeren har for dokumentet, jf. Rt. 2013 s. 1529 avsnitt 26:

"(...) Når det gjelder dokumenter med personopplysninger av særlig personlig art om andre enn siktede, og som derfor ikke er omfattet av det absolutte unntaket fra innsyn i straffeprosessloven § 28 andre ledd, tilsier imidlertid bakgrunnen for bestemmelsen at det må foretas en mer konkret vurdering av hvilket reelt behov den som har begjært utskrift, har i det enkelte dokument. Utvalget viser til at utformingen av bestemmelsen bygger på en uttrykt forutsetning om at vilkåret om «rettslig interesse» sjelden vil være oppfylt når det gjelder dokumenter med opplysninger av særlig personlig karakter, og at det i denne sammenheng ble vist til at hvert enkelt dokument skal vurderes særskilt, jf. NOU 1984: 27 Ny påtaleinstruks, side 37. (...)"

Organisasjoner, pressen, forskere, forfattere, historikere, studenter og privatpersoner som ønsker å holde seg orientert om praksis har ikke rettslig interesse selv om de kan ha gode grunner for innsyn. Det er uttrykkelig forutsatt i lovforarbeidene til straffeprosessloven § 28 at *pressen* ikke har rettslig interesse, noe som også er lagt til grunn av Høyesterett.¹⁰ Tilsvarende har *interesseorganisasjoner* som ønsker å holde seg orientert innenfor sine saksfelt ikke rettslig interesse i sakene generelt. I teorien er det som eksempler vist til Folkereising Mot Krig, Norges Idrettsforbund eller frivillige miljøvernorganisasjoner som ønsker innsyn i hhv militærnektersaker, saker om kroppskrenkelse i

¹⁰ Ot.prp. nr 35 (1978-79) s. 157 og Rt. 2013 s. 374 avsnitt 33.

forbindelse med idrettsarrangementer og saker etter miljøvernlovene.¹¹ Det er derimot antatt at kravet om rettslig interesse trolig er oppfylt når dokumentene kan være av betydning for en avgjørelse om disiplinærtiltak på grunn av forhold som er kommet frem i straffesaken. Riksadvokaten er enig i dette.

4 Sakens dokumenter

4.1 Dokumentbegrepet

Begrepet "sakens dokumenter" i politiregisterforskriften kap. 27 forstås på samme måte som i straffeprosessloven § 242, jf. politiregisterforskriften § 25-1. Og begrepet forstås på samme måte i straffeprosessloven §§ 28 og 242, jf. bl.a. Rt. 2004 s. 1642.

"Sakens dokumenter" omfatter foruten de skriftlige dokumentene også lyd- og bildeopptak. Innsynsreglene omfatter dokumenter som er blitt til eller fremkommet under etterforskningen, jf. Rt. 2010 s. 644, og dokumenter som er kommet til etter at saken ble endelig avgjort, jf. Rt. 1996 s. 476. Interne notater og rapporter, som interne oversiktsrapporter og sammendrag, er vanligvis ikke en del av "sakens dokumenter", jf. Rt. 1995 s. 935, RG 1998 s. 922 og RG 2012 s. 434. Det samme gjelder arbeidssiktelser og etterforskningsplaner, som er en del av den interne saksbehandlingen etter politiregisterforskriften § 26-2. Det er en "viss skjønnsmessig adgang" til å vurdere om tips og informantopplysninger skal gjøres til saksdokumenter så lenge dokumentet ikke er fremlagt i rettsmøte, jf. Rt. 1993 s. 1121, Rt. 2005 s. 198, Rt. 2004 s. 1080 og Prop. 147L (2012-2013) kap. 4.2.3. Er det tatt speilkopi av data, omfatter "sakens dokumenter" kun det som er hentet ut, jf. Rt. 2011 s. 1188. Materiale fra kommunikasjonskontroll inngår i "sakens dokumenter" etter at tiltale er tatt ut, jf. Rt. 2005 s. 1137 avsnitt 29, men ikke under etterforskningsstadiet hvis materialet ikke er brukt i etterforskningen, jf. nevnte avgjørelse avsnitt 28. Er saken henlagt, er materialet ikke del av "sakens dokumenter" etter straffeprosessloven § 28, men undergitt reglene om taushetsplikt og sletting etter §§ 216i og 216g.¹²

4.2 Graderte dokumenter og dokumenter underlagt særskilt taushetsplikt

Muligheten for innsyn i graderte straffesaksdokumenter er begrenset, jf. forskrift om informasjonssikkerhet av 1. juli 2001 nr. 744. Når dokumentene er avgradert gjelder de alminnelige innsynsreglene, jf. bl.a. politiregisterforskriften § 21-7. Om gradering av dokumenter vises det til sikkerhetsloven kap. 4 og forskriften kap. 2. Fremsettes en innsynsbegjæring i et gradert dokument skal det vurderes om det kan nedgraderes, jf. forskriften § 2-13.

Begjæring om innsyn i dokumenter som er underlagt særskilte regler om taushetsplikt, som opplysninger om kommunikasjonskontroll og romavlytting, omfattes av de alminnelige innsynsreglene hvis materialet er del av sakens dokumenter (kap. 4.1). I de tilfeller hvor innsyn kan gis etter en konkret vurdering, som etter f.eks. politiregisterforskriften § 27-2 tredje ledd og påtaleinstruksen § 16-5, må

¹¹ Bjerke, Keiserud, Sæther, *Straffeprosessloven Kommentartutgave* Bind 1 s. 95 (4. utgave).

¹² Det vises for øvrig til Ingvald Bruce og Geir Sunde Haugland *Skjulte tvangsmidler* kap. 15 og 16.3 og Tor-Geir Myhrer *Personvern og samfunnsforvar* s. 471-472.

det imidlertid tillegges stor vekt at opplysningene i utgangspunkt er underlagt særlig strenge taushetsregler.

Som nevnt i kap. 1 omhandler veilederen ikke spørsmål om utlevering av informasjon fra politiets registre etter politiregisterforskriften kap. 44-58. Noen ganger blir imidlertid registerinformasjonen tatt inn i en straffesak, som eksempelvis utskrift av en operasjonslogg (PO-logg). Ved begjæring om innsyn i loggen som et straffesaksdokument gjelder ikke politiregisterforskriften § 53-8, men innsynsreglene for slike dokumenter, bl.a. politiregisterforskriften § 27-2 tredje ledd og påtaleinstruksen § 16-5. Ved helhetsvurderingen etter de sistnevnte bestemmelsene må det legges vekt på at det er begrensninger i adgangen til å utlevere registeropplysninger til tredjepersoner.

4.3 Dokumenter fra et annet offentlig organ

Etter straffeprosessloven § 28 annet ledd annet punktum og politiregisterforskriften § 27-1 annet ledd annet punktum gjelder innsynsretten "ikke for dokumenter som inneholder taushetsbelagte personopplysninger fra annet offentlig organ som organet ikke har innhentet for bruk i straffesaken". Slike dokumenter kan f.eks. være selvangivelser som skatteetaten har mottatt, barnevernets referater fra undersøkelser de har gjort i en sak om omsorgssvikt eller opptak fra et overvåkningskamera som er gjort av en annen offentlig instans enn politiet.

Bestemmelsen berører ikke spørsmålet om det er innsynsrett i slike dokumenter, men er en prosessuell regel om at innsynsbegjæringen skal rettes til organet som har innhentet eller utarbeidet dokumentet.¹³ Regelen gir påtalemyndigheten anledning til å avslå innsynsbegjæringer i slike dokumenter og henvise søkeren til å fremsette begjæringen overfor det aktuelle offentlige organet direkte. Riksadvokaten har tolket regelen slik at den ikke fratar påtalemyndigheten adgang til å behandle innsynsbegjæringer i slike dokumenter, og har i praksis behandlet slike begjæringer når dokumentet neppe lenger befinner seg hos det aktuelle offentlige organet og innsynsvurderingen ikke forutsetter særskilt kunnskap om fagfeltet til organet eller om de hensyn som begrunner taushetsplikten for organet.

Regelen er inntatt i bestemmelsene som regulerer innsynsretten for partene og de som har rettslig interesse. Hensynet til sammenhengen i reglene tilsier at regelen også gjelder når noen uten rettslig interesse søker om innsyn etter politiregisterforskriften § 27-2 tredje ledd.

5 Media, saker av allmenn interesse og likebehandlingsprinsippet

Det er en sentral oppgave for media å informere offentligheten og kontrollere myndighetsutøvelse. Påtalemyndigheten må bidra til å gi media rammebetingelser de er avhengig av for å kunne utføre sitt viktige samfunnsoppdrag. Det er en kjensgjerning at pressens ressursituasjon nå medfører at man i mindre grad enn tidligere kan forvente at media kan prioritere å være til stede i rettsmøter og omtale domstolenes behandling av straffesaker. Påtalemyndigheten bør derfor vise imøtekommenhet når journalister etterspør saklig informasjon, f.eks. som gjør det mulig for media å planlegge dekning av aktuelle saker. Aktor bør stille seg velvillig til å gi nøktern informasjon også til journalister som ikke følger hovedforhandlingen så langt det er praktisk av hensyn til gjennomføringen av aktoratet. Pressens

¹³ Om bakgrunnen for regelen, se Tor-Geir Myhrer *Personvern og samfunnsforvar* s. 476.

krav om dokumentinnsyn må avgjøres innen rimelig tid (kap. 7.5), og etterkommes når det er grunnlag for det (kap. 6).

Pressen har en særlig viktig oppgave i å informere om saker av allmenn interesse, og har derfor et saklig og beskyttelsesverdig behov for å få opplysninger om slike saker. Hvorvidt informasjonen skal gis i form av dokumentinnsyn beror på en helhetsvurdering, hvor det bl.a. legges vekt på hvor stor allmenn interesse saken har. De fleste straffesaker har en viss allmenn interesse, særlig når det er tale om en verserende eller nylig avgjort straffesak, slik at dette alene ikke vil være tilstrekkelig til å gjøre unntak fra lovens hovedregel om taushetsplikt. Men jo større allmenn interesse saken har, desto sterkere vekt får dette momentet i helhetsvurderingen. Hvor stor allmenn interesse saken skal anses for å ha beror bl.a. på sakens karakter og alvor, kriminalitetsform, sakens prinsipielle karakter og de yrkes-/persongrupper som er mistenkt. Ved vurderingen av om en sak har offentlig interesse etter EMK artikkel 10, sondres det mellom saker som involverer folkevalgte og andre offentlige personer, offentlige tjenestemenn og private. Særlig vil saker om myndighetsmisbruk ha stor allmenn interesse, og det er i fellesskapets interesse at slike forhold avdekkes.¹⁴ Innsynsbegjæringer i slike saker må likevel vurderes konkret hvor flere momenter må avveies i helhetsvurderingen, jf. kap. 6.3.

Det finnes ingen rettslig definisjon av tittelen journalist, ei heller av media. Utviklingen av internett og sosiale media som kommunikasjonsplattform medfører at det kan fremstå som uklart om en person som begjærer innsyn er en journalist. Norsk Presseforbund har opplyst at definisjon av en som driver "redaksjonell virksomhet" kan være en person som bidrar til en offentlig, opplyst samtale, og som er forpliktet etter Vær varsom-plakaten og som ledes av en ansvarlig redaktør i tråd med prinsippene i Redaktørplakaten.¹⁵ Avgjørelser fra Høyesterett om kildevernet er også av interesse, bl.a. Rt. 2010 s. 1381 hvor Høyesterett kom til at innlegg fra lesere på et debattforum på en nettside nøytt kildevern når innleggene var undergitt samtidskontroll av ansvarlig redaktør eller hans stedfortreder.

Innsynsreglene regulerer kun journalistenes adgang til dokumentene, og selvsagt ikke hvilken rett de har til å publisere materialet. Pressen har et selvstendig ansvar for å følge Vær varsom-plakaten, og det skal lede til at personer som omtales normalt ikke identifiseres. Men denne praksis fritar ikke påtalemyndigheten fra å foreta en selvstendig vurdering av om det er grunnlag for å gi innsyn i dokumenter som inneholder taushetsbelagte opplysninger. Det må derfor tas i betraktning at materiale som gis til pressen kan bli publisert i den form materialet gis ut.

Etter likebehandlingsprinsippet skal alle journalister som etterspør dokumenter få samme tilgang til dem. Likebehandlingsprinsippet er bl.a. nedfelt i Europarådets ministerkomité's anbefaling om informasjon via media i straffesaker (Recommendation 13 (2003), Principle 4) samt i riksadvokatens rundskriv av 12. februar 1981 om meddelelser til offentligheten om straffesaker punkt IV 2.

¹⁴ For nærmere gjennomgang av momentene som kan inngå i vurderingen vises det til Ragna Aarli *Offentlig rettergang* kap. 6.5. Kapittelet omhandler inngrep i omtale av straffesak og vurderingen av om saken som omtales har "offentlig interesse" etter EMK artikkel 10. Momentene som inngår i vurderingen av om saken har "offentlig interesse" inngår imidlertid også i vurderingen av om saken har allmenn interesse.

¹⁵ Vær varsom-plakaten er vedtatt av Norsk Presseforbund og tilgjengelig på deres hjemmeside.

6 Rettslige grunnlag for innsyn

6.1 Dokumenter som det normalt gis innsyn i

Enhver kan kreve kopi av *dommer og visse kjennelser* som ikke er eldre enn 5 år såfremt det ikke er satt forbud mot offentlig gjengivelse av dommen, jf. straffeprosessloven § 28 tredje ledd. Det er lagt til grunn i forarbeidene at innsynsretten også gjelder for avgjørelser som ikke er rettskraftige.¹⁶ Er det satt forbud mot offentlig gjengivelse, må det vurderes konkret om innsyn likevel kan gis, jf.

Justisdepartementets rundskriv 3. august 2001 (G-22/2001) s. 13-14. Media har tilgang til nylig avsagte dommer i domstolenes pressemapper også hvor det er satt forbud mot offentlig gjengivelse, jf. forskrift av 6. juli 2001 nr. 757 § 10 og merknaden til bestemmelsen. For innsyn i kjennelser er det gitt regler i forskriften § 8 og rundskrivet Del II kap. 3. Straffeprosessloven § 28 tredje ledd omfatter ikke fengslingskjennelser eller avgjørelser om andre tvangsmidler, men det kan vurderes meroffentlighet etter rundskrivet, jf. HR-2016-423-U, som konkret gjaldt fengslingskjennelser. Kravet om kopi av dom eller kjennelse må gjelde en "bestemt straffesak", som innebærer et krav om individualisering. Det kan altså ikke kreves kopi av alle dommer som er avsagt de siste 5 årene mot en bestemt person. Utskrift skal nektes i de tilfellene som fremgår av § 28 fjerde ledd. For så vidt gjelder innsynsbegjæringer i dommer som er eldre enn 5 år, bemerket Justiskomiteen at "domstolene bør være tilbakeholdne med å avslå slike søknader fra media, dersom det gis aktverdige grunner for søknaden".¹⁷ Gjelder anmodningen en dom som er eldre enn 5 år, bør påtalemyndigheten derfor gi innsyn etter politiregisterforskriften § 27-2 tredje ledd hvis det gis gode grunner for innsynsbegjæringen.

Pressen har innsynsrett i en *forkynt tiltalebeslutning* hvis det ikke er sannsynlig at saken vil gå for lukkede dører, jf. påtaleinstruksen § 22-7 første ledd. *Siktelse i tilståelsessak* kan gis ut etter at saken er berammet i samme utstrekning som forkynt tiltale.¹⁸ Et *ikke-vedtatt forelegg* trer i stedet for tiltale, jf. straffeprosessloven § 268. Det må legges til grunn at påtaleinstruksen § 22-7 gjelder tilsvarende for ikke-vedtatte forelegg. For *vedtatte forelegg* er det imidlertid antatt at regelen i straffeprosessloven § 258 annet ledd ikke innebærer at forelegget kan offentliggjøres på samme måte som en dom, men at det må foretas en samlet vurdering hvor det bl.a. legges vekt på om det har vært offentlig oppmerksomhet om saken under etterforskingen, hva den gjelder og hvilke sensitive personopplysninger gjerningsbeskrivelsen er egnet til å avsløre, allmennpreventive grunner ved type avgjørelser som sjelden får sin avgjørelse i domstolen, om handlingen er begått i en stilling som det stilles særlige krav til som eksempelvis i det offentlige.¹⁹

Når dommer, visse kjennelser og forkynnte tiltalebeslutninger som hovedregel er offentlige, er det naturlig at påtalemyndigheten praktiserer meroffentlighet etter politiregisterforskriften § 27-2 tredje ledd når journalister eller andre med "saklig grunn" begjærer innsyn i *påtalemyndighetens begrunnede henleggelsesbeslutninger*, dvs. henleggelsesvedtak som inneholder en begrunnelse utover en henleggelseskode eller setningen "henlegges etter bevisets stilling" e.l. Avgjørelsen må være endelig og må anonymiseres før den gis ut, med mindre navn og andre identifiserende opplysninger allerede er

¹⁶ Ot.prp. nr. 55 (1997-1998) kap. 7.4 s. 71.

¹⁷ Innst.O. nr. 28 (1998-99) kap. 3.8. Som eksempel på tilfeller hvor media bør ha anledning til å skaffe seg kjennskap til eldre dommer, ble det vist til situasjoner hvor de eldre dommene settes inn i en større sammenheng, "eksempelvis en analyse av endringer i straffeutmålinger i sammenliknbare saker over tid".

¹⁸ I forslaget til ny domstollov er det foreslått at pressen skal få slik tilgang på siktelser i tilståelsessak. Riksadvokaten har ikke hatt innvendinger til dette i høringsvar 27. oktober 2016.

¹⁹ Jf Rapport av 16. februar 2000 Statsadvokatene og mediene kap. 6.4.1.5.

velkjent, jf. politiregisterforskriften § 9-8 annet ledd. De samme vilkår og begrensninger som er satt for innsyn i rettsavgjørelser etter straffeprosessloven § 28 tredje og fjerde ledd bør praktiseres ved innsyn i påtaleavgjørelsene. Det innebærer bl.a. at begjæringen må gjelde en bestemt påtaleavgjørelse – og ikke krav om kopi av påtaleavgjørelser generelt som er truffet mot en bestemt person eller alle påtaleavgjørelser som er truffet etter en bestemt regel eller for en bestemt periode. Videre skal det som hovedregel ikke praktiseres meroffentlighet når det er nærliggende å anta at det ville vært bestemt et forbud mot offentlig gjengivelse av dommen dersom saken hadde vært ført for retten. Inneholder avgjørelsen gjengivelser fra psykiatriske erklæringer, personundersøkelser eller andre opplysninger av *særlig personlig art*, må innsyn nektes eller opplysningene sladdes hvis det vil være tilstrekkelig.

Innsynsbegjæringer i *henleggelsesbeslutning som kan påklages, utferdiget forelegg, siktelse og bevisoppgave* behandles etter reglene om innsyn i verserende saker (kap. 6.4).

6.2 Dokumenter som det normalt ikke gis innsyn i og straffeprosessloven § 28 fjerde ledd

Etter straffeprosessloven § 28 annet ledd er det ikke innsynsrett i "personalrapport og andre dokumenter som kongen i forskrift bestemmer skal arkiveres særskilt". Regler er gitt i politiregisterforskriften § 25-3 om særskilt arkivering av personalrapport, straffeutskrift, personundersøkelse og psykiatriske erklæringer, som gjerne benevnes som dok. 0. Det samme gjelder "andre dokumenter som inneholder opplysninger av særlig personlig art om siktede". Innsyn kan gis etter politiregisterforskriften § 27-2 tredje ledd, men i så fall kreves samtykke fra dem som opplysningene angår, jf. bestemmelsens tredje punktum.

Som det fremgår i kap. 3.3, er vilkåret om rettslig interesse sjelden oppfylt for dokumenter med opplysninger av særlig personlig art, uavhengig av om opplysningene gjelder siktede eller andre personer. Den som søker om innsyn kan dermed som hovedregel ikke kreve kopi av slike dokumenter etter straffeprosessloven § 28 og politiregisterforskriften § 27-1. Tilsvarende må gjelde for innsynsbegjæringer i slike dokumenter etter politiregisterforskriften § 27-2 tredje ledd. Det kan vurderes konkret om det i stedet kan gis innsyn i form av kontrollert gjennomsyn etter § 27-2 tredje ledd.

Straffeprosessloven § 28 fjerde ledd gir regler om unntak fra innsynsretten bl.a. hvis det er grunn til å frykte at utskriften vil bli nyttet på urettmessig vis. Det er henvist til § 28 tredje ledd i politiregisterforskriften § 27-1 siste ledd og § 27-2 annet ledd. Henvisningen til tredje ledd skal formentlig være § 28 fjerde ledd.²⁰ Alternativet "forhold til fremmed stat" ble vurdert av Høyesteretts kjæremålsutvalg i HR-1996-393-S i en sak hvor dokumenter som var innhentet fra utlandet var klausulert av de utenlandske myndighetene, slik at det ville være betenkelig å gi mistenkte utskrift av disse.

Se også kap. 4.2 om dokumenter underlagt særskilt taushetsplikt.

²⁰ Alle henvisningene til straffeprosessloven § 28 tredje ledd i forskriftens kap. 27, skal formentlig være § 28 fjerde ledd. Innholdet i § 28 tredje og fjerde ledd tilsier at henvisningene er feil. Ved en lovendring kort tid før vedtakelsen av politiregisterforskriften ble straffeprosessloven § 28 tidligere tredje ledd nytt fjerde ledd.

6.3 Avsluttede saker: Politiregisterforskriften § 27-2 tredje ledd

Denne innsynsregelen omfatter innsyn i avsluttede saker for andre enn offentlige organer, andre enn de som har rettslig interesse i saken og andre enn forskere. Private som utfører oppgaver etter lov omfattes, selv om de også omfattes av politiregisterloven § 31. Innsyn etter politiregisterforskriften § 27-2 tredje ledd er aktuell for bl.a. journalister, historikere, forfattere, ideelle organisasjoner og selskaper.

Politiregisterforskriften § 27-2 er en videreføring av påtaleinstruksen tidligere § 4-2, hjemlet i straffeprosessloven § 28 siste ledd.²¹ Det er ikke foretatt realitetsendringer i innsynsregelen, og forarbeidene til påtaleinstruksen tidligere § 4-2, NOU 1984: 27, er fortsatt av interesse.

Som nevnt i kap. 2 er utgangspunktet at påtalemyndigheten har taushetsplikt om innholdet i straffesaksdokumenter når de omhandler "noens personlige forhold", som i praksis er tilfelle for de fleste straffesaksdokumenter. Politiregisterforskriften § 27-2 tredje ledd er en meroffentlighetsregel som gir påtalemyndigheten anledning til å gjøre unntak fra taushetsplikten ved å gi innsyn til den som har "saklig grunn" for innsyn.²² "Saklig grunn" er følgelig et vilkår for å få innsyn, men bestemmelsen gir ikke en rett til innsyn, jf. uttrykket "kan".

I praksis vil de fleste som begjærer innsyn, eksempelvis forfattere, journalister og ideelle organisasjoner, ha "saklig grunn" for innsyn i kraft av sine oppgaver. Styrken av interessen i innsyn kan variere og inngår som en del av vurderingen av om innsyn bør gis, og det må foretas en samlet vurdering av hensynene som taler for og mot innsyn.

I helhetsvurderingen må det særlig legges vekt på hvor sensitive opplysningene i det aktuelle dokumentet er, og det må tas hensyn til at det i utgangspunktet er taushetsplikt for personlige opplysninger. Inneholder dokumentet opplysninger av særlig sensitiv og personlig art, vil det tale mot innsyn, jf. kap. 3.3, 4.2 og 6.2. Videre skal det legges vekt på innsynsformålet og styrken av interessen i innsyn. I teorien er denne avveiningen uttrykt slik: "Kravet til saklige grunner øker med sensitivitetsgraden og skadepotensialet knyttet til opplysningene i de dokumenter det ønskes innsyn i".²³

Det kan vektlegges i hvor stor grad utlånet innebærer en risiko for at sensitive opplysninger kan bli spredd, ettersom det ville uthule hensynene bak taushetsreglene, jf. NOU 1984:27 s. 81:

"Ordningen i straffeprosessen skiller seg her noe fra systemet i forvaltningsretten hvor taushetsplikt innebærer at dokumenter ikke kan gjøres tilgjengelig overfor andre enn parten med mindre det er særskilt hjemmel til dette, jf. også offentlighetsloven § 5 a. Det er derfor viktig å påse at reglene om rett eller adgang til utlån/kopi av dokumentene i straffesaker ikke uthuler de prinsipper som ønskes lagt til grunn når det gjelder taushetsplikten for politiet og påtalemyndigheten."

I tråd med dette samt prinsippet i politiregisterloven § 31 annet ledd, jf. § 27 tredje ledd og politiregisterforskriften § 27-2 tredje ledd siste punktum kan det vektlegges om mottakeren av

²¹ Straffeprosessloven § 28 siste ledd er ikke opphevet, og gir hjemmel for politiregisterforskriften § 27-2. Også politiregisterloven gir hjemmel for § 27-2, jf. lovens §§ 30 tredje ledd, 31 tredje ledd og 69 første ledd nr. 11.

²² Jf. Rt. 2006 s. 518 avsnitt 20, hvor den tidligere bestemmelsen i påtaleinstruksen § 4-2 er betegnet som en meroffentlighetsregel.

²³ Tor-Geir Myhrer *Personvern og samfunnsforvar* s. 480.

opplysningene har taushetsplikt, slik f.eks. forsikringsselskapene har etter finansforetaksloven §§ 9-6 og 16-2, om mottakeren pålegges taushetsplikt (kap. 8.2) eller er en profesjonell part som praktiserer diskresjon, som eksempelvis Antidoping Norge.

I politiregisterloven §§ 31 og 27 tredje ledd første punktum og politiregisterforskriften § 9-7 er det fremhevet enkelte momenter som skal tillegges vekt ved vurderingen av om opplysninger kan gis til private, og det er naturlig at momentene også tillegges vekt etter politiregisterforskriften § 27-2 tredje ledd. Momentene er omtalt i kap. 6.6.

Politiregisterloven § 34 og politiregisterforskriften § 9-8 gir på visse vilkår adgang til å gi ut opplysninger som i utgangspunktet er taushetsbelagt (kap. 6.7). Hvis noen av disse vilkårene er oppfylt, er det naturlig å tillegge dette vekt også i vurderingen etter § 27-2 tredje ledd.

Det kan legges vekt på hvilken form for innsyn som er aktuell, idet kontrollert innsyn utgjør et mindre inngrep i taushetsplikten enn utlån og utskrift.

Ved innsynsbegjæringer fra journalister skal det legges vekt på om saken har allmenn interesse, jf. kap. 5. Pressens kontrollfunksjon er viktig selv om det finnes andre kontrollmekanismer, som adgangen til rettslig prøving, klageadgang, Sivilombudsmannens kontroll mv. Styrken i sakens allmenne interesse og kontrollhensynet må imidlertid veies mot sensitivetsgraden og skadepotensialet for opplysningene i de aktuelle dokumentene.

Det skal selvsagt ikke legges vekt på om politiet, påtalemyndigheten eller andre offentlige myndigheter vil komme heldig eller uheldig ut ved et eventuelt innsyn.

Opplysningenes sensitivitet vil etter omstendighetene kunne avta med tiden, slik at de hensyn som begrunner taushetsplikten i så fall ikke vil gjøre seg gjeldende i samme grad for eldre saker. Taushetsplikten i straffesaker opphører ikke ved at den berettigede dør.²⁴ Taushetsplikten vil imidlertid opphøre på et tidspunkt når ingen berettiget interesse lenger tilsier at opplysningene holdes hemmelig, jf. politiregisterloven § 24 nr. 3, slik at det da uten videre kan gis innsyn i saken.

Straffesaker overleveres til Arkivverket etter om lag 25-30 år hvis ikke annet er bestemt, jf. arkivforskriften § 5-2. Når saken er overlevert Arkivverket overtar Riksarkivaren ansvaret for dokumentene, jf. arkivlova § 10 fjerde ledd. Arkivdepotet tar stilling til begjæringer om innsyn "innanfor dei rammene som følgjer av gjeldande føresegner om innsynsrett, teieplikt og gradering", jf. arkivforskriften § 5-6. Arkivinstitusjonene er forvaltningsorganer etter forvaltningsloven § 1, slik at forvaltningsloven § 13c siste punktum er antatt å få anvendelse.²⁵ Etter denne bestemmelsen bortfaller taushetsplikten etter 60 år når ikke annet er bestemt. Arkivverket kan forlenge fristen i det enkelte tilfelle etter forvaltningslovforskriften § 11. Det er fremmet forslag om en ny arkivforskrift, hvor §§ 5-2 og 5-6 er foreslått videreført.

²⁴ Se Tor-Geir Myhrer *Personvern og samfunnsforvar* s. 518 flg og s. 215 flg.

²⁵ Riksadvokaten har i brev av 21. april 2016 til Justis- og beredskapsdepartementet påpekt at reglene for innsyn i dag beror på hvor saken er arkivert, og at reglene som gjelder ved Arkivverkets behandling av innsynsbegjæringer ikke gir et uttrykkelig grunnlag for innsynsrett for etterlatte samt at forvaltningsloven ikke inneholder noen "meroffentlighetsregel" tilsvarende politiregisterforskriften § 27-2 tredje ledd (sak nr. 2016/00690 041.1). Riksadvokaten foreslo at spørsmålet burde utredes nærmere. Departementet har oversendt spørsmålet til Forvaltningslovutvalget for nærmere vurdering.

I noen saker kan det lenge før utløpet av fristen på 60 år være slik at ingen berettiget interesse tilsier taushetsplikt, jf. politiregisterloven § 24 nr. 3, eller at personverninteressene ikke lenger er så sterke slik at det en etter en samlet vurdering kan gis innsyn etter regelen i politiregisterforskriften § 27-2 tredje ledd. Særlig for *eldre straffesaker av historisk interesse*, dvs. saker som er minst ca. 30-40 år gamle, bør påtalemyndigheten så langt det er forsvarlig etterkomme innsynsbegjæringer fra historikere, forfattere, journalister mv, selv om formålet er å publisere materialet på en slik måte at det i praksis ikke vil være mulig å anonymisere opplysningene. Slik historisk forskning har visse likhetstrekk med "gravende journalistikk" og er viktig for å forstå historien. Innsynsbegjæringer i slike saker bør etterkommes når det er forsvarlig. Det skal imidlertid alltid vurderes konkret om opplysningene i saken fortsatt må regnes som så vidt sensitive at innsyn likevel må nektes ut fra hovedregelen om taushetsplikt. Det gjelder særlig saker om rikets sikkerhet eller saker som omhandler særskilte private forhold eller informasjon som det i ettertid er vanskelig å ta til motmæle mot uten reell mulighet til kontradiksjon for dem som opplysningene gjelder. For ordens skyld understrekes at retningslinjene kun gjelder for påtalemyndighetens avgjørelser av innsynsbegjæringer, og ikke Arkivverkets avgjørelser.

Antidoping Norge, som er en uavhengig stiftelse opprettet av Kulturdepartementet og Norges Idrettsforbund, har ut fra sine oppgaver en særlig sterk og beskyttelsesverdig interesse i innsyn i straffesaker om doping. Riksadvokaten har i brev av 14. desember 2015 lagt til grunn at det er presumsjon for at Antidoping Norge har innsynsrett i avsluttede straffesaker om ulovlig bruk mv av dopingmidler, men at innsynsspørsmålet likevel må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. Tilsvarende stiller riksadvokaten seg positiv til at Stine Sofies Advokatkontor ved Stine Sofies Stiftelse som hovedregel gis innsyn i straffesaker. Forsikringsselskapene er profesjonelle aktører som er pålagt taushetsplikt etter finansforetaksloven §§ 9-6 og 16-2, og det er praksis for at de ofte gis innsyn. Bestemmelsen om at forsikringsselskapene som regel får kopi/utlån er videreført i politiregisterforskriften § 27-2 tredje ledd. Opplysninger kan dessuten gis til forsikringsselskapene etter politiregisterloven § 31, jf. politiregisterforskriften § 9-7 første ledd nr. 2, og i noen tilfeller kan selskapet ha rettslig interesse og innsynsrett etter straffeprosessloven § 28 og politiregisterforskriften § 27-1. Det er ikke grunn til å endre praksis om at forsikringsselskapenes innsynsbegjæringer normalt skal etterkommes.

6.4 Verserende saker: Påtaleinstruksen § 16-5

Som nevnt innledningsvis er utgangspunktet at påtalemyndigheten har taushetsplikt om innholdet i straffesaksdokumenter bl.a. når de omhandler "noens personlige forhold". Påtaleinstruksen § 16-5 er i likhet med politiregisterforskriften § 27-2 tredje ledd en mer offentlighetsregel som gir påtalemyndigheten anledning til å gjøre unntak fra taushetsplikten ved å gi innsyn når det foreligger "særlige grunner" og det anses "ubetenkelig av hensyn til sakens videre behandling". Dette er vilkår for å få innsyn, men regelen gir ikke en rett til innsyn, jf. uttrykket "kan".

I verserende saker sondres det ikke mellom innsynsbegjæringer fra de som har rettslig interesse og de som ikke har det. Det faktum at vedkommende har rettslig interesse må imidlertid inngå i vurderingen av om "særlige grunner" taler for innsyn. Etter riksadvokatens syn vil den som har *rettslig interesse* som den klare hovedregel også ha "særlige grunner" for innsyn, med mindre det ikke er behov for innsyn mens saken verserer og dette uten ulempe kan utstå til saken er avsluttet. Spørsmålet om rettslig interesse må vurderes konkret for hvert dokument/dokumentgruppe, jf. kap. 3.3. Tilsvarende vil

offentlige myndigheter som begjærer innsyn for å ivareta sine oppgaver normalt også oppfylle vilkåret om "særlige grunner", med mindre innsyn uten ulempe kan utstå til saken er avsluttet.

Også andre kan ha aktverdige grunner for innsyn, slik at vilkåret om "særlige grunner" kan være oppfylt selv om vedkommende ikke har rettslig interesse i saken. Det skal mer til for at vedkommende skal anses for å ha "særlige grunner" til å få innsyn i en verserende sak enn "saklig grunn" for innsyn etter at saken er avsluttet. Men momentene som er omtalt i kap. 6.3 er relevante også ved vurderingen av om det foreligger "særlige grunner".

Det må vurderes særskilt om innsyn vil være betenkelig av hensyn til sakens videre behandling, noe som særlig er aktuelt under etterforskningen og for bevis som ennå ikke er sikret, men dette hensynet kan også gjøre seg gjeldende ved påtalestadiet og under irettetføringen.

Skal dokumenter i en verserende straffesak benyttes i en *sivil sak* kan de bare lånes ut etter begjæring fra domstolen, jf. påtaleinstruksen § 16-5 annet ledd siste punktum.²⁶ Retten vurderer hvilke dokumenter som er relevante, jf. tvisteloven § 26-7 og Rt. 1998 s. 2059. Partene i den sivile saken vil ofte ha rettslig interesse i straffesaksdokumentene (kap. 3.3). Men når straffesaken er verserende og formålet med utlån/kopi er å benytte dokumentene i en sivil sak må situasjonen anses som uttømmende regulert i annet ledd siste punktum, slik at dokumentene kun kan gis domstolen, og ikke partene etter den generelle bestemmelsen i første punktum.

Meddelelse eller opplysninger om *påtalevedtak* (henleggelse, påtaleunntatelse, forelegg eller tiltale) må så vidt mulig ikke gis før mistenkte har fått underretning om avgjørelsen, jf. politiregisterforskriften § 9-8 femte ledd. Når mistenkte har fått underretning beror det på et skjønn om kopi av påtalevedtaket kan gis ut, eventuelt i anonymisert form, hvor det bl.a. kan legges vekt på om det har vært offentlig oppmerksomhet om saken, sakens karakter, herunder om saken gjelder mistanke om straffbare handlinger er forøvet i offentlig tjeneste eller i en annen stilling som det stilles strenge krav til og om gjerningsbeskrivelsen avslører sensitive personopplysninger. Om endelige henleggingsvedtak, se kap. 6.1. Det må vises varsomhet med å gi detaljerte opplysninger om foreløpige *siktels*er, jf. politiregisterforskriften § 9-8 sjette ledd. I saker av allmenn interesse kan det opplyses hvilke lovbud siktelsen gjelder. For "endelige" siktels

er som oversendes overordnet påtalemyndighet med forslag om tiltale, kan innsyn tidligst gis etter at påtalespørsmålet er avgjort, jf. reglene om innstillinger nedenfor. Tas det ut tiltale vil det vanligvis kun bli spørsmål om å få kopi av tiltalen, og ikke siktelsen. Ved spørsmål om det kan gis innsyn i siktelsen etter at påtalespørsmålet er avgjort, må det foretas en helhetsvurdering hvor det bl.a. kan vektlegges om det er gitt innsyn i tiltalen, eller ville vært gitt innsyn i en tiltale dersom tiltale hadde vært tatt ut, og sakens allmenne interesse, herunder hvilken type kriminalitet siktelsen gjelder og i hvilken grad saken har vært omtalt i media, samt hvor sensitive opplysninger som i så fall vil avdekkes. Siktelse i tilståelsessak kan derimot gis ut i samme utstrekning som forkynt tiltale (se kap. 6.1). For arbeidssiktels

er, se kap. 4.1. Det er ikke innsynsrett i *innstillinger* fra underordnet til overordnet påtalemyndighet, jf. Rt. 1993 s. 1077. I de tilfeller hvor det blir gitt innsyn eller opplysninger om innholdet i innstillingen skal det først skje etter at påtalespørsmålet er avgjort, jf. politiregisterforskriften § 9-8 fjerde ledd. Opplysninger om *anmeldels*er skal ikke gis før disse er vurdert og nærmere undersøkt og prøvet, jf. politiregisterforskriften § 9-8 tredje ledd. Om informasjonen skal

²⁶ Om bakgrunnen for bestemmelsen, se NOU 1984: 27 s. 42, der det bl.a. ble vist til at dokumentene kan gi et misvisende bilde av saksforholdet så lenge saken ikke er avgjort. I *avsluttede* straffesaker vurderes innsynsbejæringer fra partene i den sivile saken etter straffeprosessloven § 28 første ledd bokstav d) og politiregisterforskriften § 27-1, og fra domstolen etter forskriften § 27-2 annet ledd, jf. tvisteloven § 26-7.

gis i form av innsyn i anmeldelsen må avgjøres etter en helhetsvurdering av om det foreligger "særlige grunner" for innsyn. Om innsyn i forkynnte tiltaler, vedtatte og ikke-vedtatte forelegg og henleggelsesvedtak, se kap. 6.1. I saker hvor media har krav på kopi av tiltalen, kan de som hovedregel også få kopi av *bevisoppgaven* når den er sendt retten og partenes advokater, men vitnenes personalia, unntatt navn, bør normalt sladdes.²⁷ Riksadvokaten forutsetter at media ikke vil bruke bevisoppgaven til å kontakte vitner. Hvis dette ikke blir respektert må denne praksis revurderes. Navn til mindreårige og andre sårbare vitner bør som hovedregel sladdes. Vitnets rolle i saken bør normalt ikke sladdes. Det bør utvilsomt vises stor imøtekommenhet når journalister etterspør *tidsplanen* for hovedforhandlingen eller opplysninger om denne.

Stine Sofies Advokatkontor ved Stine Sofies Stiftelse, Antidoping Norge og forsikringsselskapene bør gis innsyn i verserende saker når de begjærer det, med mindre innsynet uten ulempe kan utstå til saken er avsluttet eller innsyn vil være betenkelig av hensyn til sakens videre behandling.

6.5 Innsyn for pressen under hovedforhandlingen

Media har en særlig viktig oppgave i å ivareta offentlighetsprinsippet ved å være tilstede under rettsforhandlinger. "Særlige grunner" kan derfor tilsi utlån eller gjennomsyn av visse dokumenter som fremlegges for retten, jf. påtaleinstruksen § 16-5. Dette vil sjelden være betenkelig av hensyn til sakens videre behandling, men det må foretas en helhetsvurdering av om dokumentet bør lånes ut, jf. begrepet "kan" i påtaleinstruksen.

For at journalister som følger saken skal kunne utføre sin oppgave på best mulig måte bør aktor vise imøtekommenhet overfor journalister som ønsker å låne kopi av dokumenter som fremlegges for retten og som ikke inneholder sensitive opplysninger utover det som fremkommer i åpen rett, når dokumentet gir informasjon som det er en fordel å ha skriftlig for å kunne gi en korrekt omtale, som eksempelvis talloppstillinger, tidslinjer, kart, utskrifter av kommunikasjon og presentasjoner av kommunikasjonskontroll, trafikkdata eller andre elektroniske spor. Dokumenter som inneholder særlig sensitiv personinformasjon, som eksempelvis bilder fra obduksjonen eller av avdøde på åstedet, rapporter fra voldtektsmottak, legeerklæringer og dokumenter omfattet av straffeprosessloven § 28 annet ledd (kap. 6.2), bør som den klare hovedregel ikke gis ut. Når det gjelder åstedsrapporter, varierer både sensitiviteten i disse og nytteverdien av å se rapporten. Det må derfor vurderes konkret i det enkelte tilfelle om åstedsrapporten kan og bør lånes ut. Hvis en politiforklaring er lest opp i retten og den inneholder detaljer om tall, tidspunkter eller annet som det er en fordel å se skriftlig for å kunne gi en korrekt gjengivelse, kan forklaringen lånes ut hvis den er lest opp i sin helhet i åpen rett. Er forklaringen kun delvis lest opp beror det på en helhetsvurdering om forklaringen likevel kan lånes ut, hvor det særlig bør legges vekt på om det har vært tvist om opplesningen og om de delene som ikke ble lest opp inneholder opplysninger som retten har avskåret bevisførsel om eller sensitive forhold som ikke har kommet frem i åpen rett. I så tilfelle bør forklaringen ikke lånes ut. Er billedmateriale fremlagt for retten i mapper og ikke vist på storskjerm, bør aktor normalt sørge for utlån eller gjennomsyn.

²⁷ På dette punktet går retningslinjene her lenger enn anbefalingen i rapporten av 16. februar 2000 *Statsadvokatene og mediene* kap. 8.3.5, der det av hensyn til bevisføringen og vitnene anbefales at bevisoppgaven ikke utleveres. I Dommerforeningens håndbok *Dommerne og mediene* (2012) kap. 7.4.3.2 er det påpekt at det er påtalemyndigheten som må ta stilling til innsynsbegjæringer i straffesaksdokumenter, men det er anbefalt at bevisoppgaven som hovedregel utleveres pressen.

Aktor bør sette en frist for når utlånte kopier skal tilbakeleveres, senest når rettsmøtet avsluttes for dagen. Det må vurderes konkret om det bør stilles uttrykkelig vilkår om at utlånt materiale ikke avbildes/kopieres uten aktors samtykke.

I de største sakene som har stor medieinteresse kan aktor med fordel ta initiativ til å avklare de praktiske spørsmålene med pressen på forhånd dersom retten ikke tar dette opp. I saker med mindre medieinteresse, men hvor det må forventes at journalister vil følge saken, bør aktor ta med kopi av aktuelle dokumenter til utlån eller bistå så langt det praktisk lar seg gjøre med gjennomsyn eller å fremskaffe en kopi under hovedforhandlingen.

Ønsker journalisten å få *kopi* av bilder eller andre dokumenter som er fremlagt i retten, eller å få *kopiere/avbilde* dokumentet, må det vurderes konkret om "særlige grunner" tilsier det og om det vil være betenkelig av hensyn til sakens videre behandling, jf. påtaleinstruksen § 16-5. Videre må det foretas en helhetsvurdering av om kopi bør gis ut, jf. begrepet "kan". De sentrale hensynene i vurderingen vil som regel være hvor sensitive opplysningene er og om publisering av materialet vil krenke noens personvern samt – på den annen side – hvor viktig det er at pressen kan publisere det aktuelle materialet og ikke kun omtale det. Publisering av bilder av involverte i saken uten deres samtykke vil lett kunne krenke vedkommendes personvern, og slikt materiale skal normalt ikke gis ut. Derimot er det som regel uproblematisk å tillate at journalisten får fotografere gjenstander som legges frem for retten, som eksempelvis våpen, når materialet ikke avdekker personlige opplysninger.

6.6 Utlevering av opplysninger til offentlige og private for å ivareta deres oppgaver

Politiregisterloven §§ 30 og 31 regulerer utlevering av opplysninger, uavhengig av om det skjer muntlig, skriftlig eller i form av dokumentinnsyn. Reglene omfatter både verserende og avsluttede straffesaker. Bestemmelsene viderefører tidligere bestemmelser i bl.a. straffeprosessloven § 61c, og det er gitt en ny regel om at private kan få opplysninger for å ivareta deres oppgaver etter lov.²⁸ Bestemmelsene gjør unntak fra taushetsplikten slik at det etter en konkret vurdering er anledning til å gi ut opplysninger. Bestemmelsene gir ikke mottakeren krav på å få opplysningene, jf. forskriftens uttrykk "kan".

Offentlige organer kan få utlevert opplysninger for å ivareta sine oppgaver eller for å hindre at virksomheten blir utøvd på en uforsvarlig måte, jf. politiregisterloven § 30. Etter annet ledd skal det foretas en helhetsvurdering av om det vil være forholdsmessig å gi opplysningene, jf. henvisningen i annet ledd til § 27 tredje ledd. Hvis opplysningen gis for å fremme politiets og påtalemyndighetens oppgaver, må spørsmålet vurderes etter §§ 26-29, jf. også Rt. 2008 s. 158 (særlig avsnitt 76). Bestemmelsene utfylles av politiregisterforskriften kap. 9, se særlig § 9-6. Ofte vil også politiregisterforskriften § 27-2 eller påtaleinstruksen § 16-5 gi grunnlag for innsyn.

Private kan få utlevert opplysninger i deres interesse for å ivareta deres oppgaver etter lov eller for å hindre at virksomheten blir utøvd på en uforsvarlig måte, jf. politiregisterloven § 31. Med "private" menes ifølge politiregisterforskriften § 9-7 siste ledd og lovforarbeidene alle som ikke faller inn under begrepet "offentlige organer" i § 30. Regelen er i forarbeidene begrunnet med at det ikke er noen grunn til å forskjellsbehandle offentlige organer og private når de i lovs form er pålagt oppgaver. Pga. vilkåret

²⁸ Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) kap. 21.6.

om formålet med innsyn vil bestemmelsen formentlig sjelden være aktuell for journalister, historikere og forfattere, men typisk selskaper som er ilagt oppgaver etter lov, som eksempelvis finansinstitusjoner.

Det må vurderes om det vil være forholdsmessig å gi innsyn, og da særlig legge vekt på om mottakeren har taushetsplikt, hvordan det kan forventes at mottaker benytter opplysningene og om disse etter sin art eller kilde er beheftet med usikkerhet, jf. henvisningen til politiregisterloven § 27 i § 30 annet ledd. Bestemmelsen utfylles av politiregisterforskriften § 9-7, som i annet og tredje ledd gir anvisning på ytterligere momenter som skal tillegges vekt, bl.a. om opplysningene vil sette mottakeren i stand til å treffe en riktigere eller mer velbegrunnet avgjørelse eller utføre en mer effektiv og hensiktsmessig tjeneste. Tredje ledd henviser til § 4-2, som innebærer at det bl.a. skal legges vekt på innsynsformålet, hvilke opplysninger det gjelder, om saken gjelder alvorlig eller mindre alvorlig kriminalitet og antallet personer som får tilgang til opplysningene. Hvis opplysningen gis for å fremme politiets og påtalemyndighetens oppgaver, må spørsmålet vurderes etter politiregisterloven §§ 26-29.

De som opplysningene angår skal som hovedregel informeres om at opplysninger er utlevert etter politiregisterloven §§ 30 eller 31, jf. § 48. Informasjonen bør gis før opplysningene gis ut, slik at vedkommende får anledning til å begjære utsatt iverksetting og påklage avgjørelsen, jf. forskriften §§ 12-3 og 18-1 første ledd nr. 5.

Politiregisterloven §§ 30 og 31 overlapper delvis andre innsynsregler, bl.a. politiregisterforskriften § 27-2 og påtaleinstruksen § 16-5. Vurderingen vil som regel bli den samme, idet det uansett skal foretas en skjønnsmessig helhetsvurdering av om det kan og bør gis innsyn. De hensynene som er fremhevet i §§ 30 og 31, jf. § 27 tredje ledd, og politiregisterforskriften §§ 9-6 og 9-7 er relevante også etter forskriften § 27-2 tredje ledd og påtaleinstruksen § 16-5.

Økokrim ga i 2015 ut *Nasjonal veileder for informasjonsdeling mellom kontrolletatene, politiet og private, for å bekjempe kriminalitet*. Veilederen er instruktiv og tilgjengelig på internett.

6.7 Utlevering av opplysninger til allmennheten

Politiregisterloven § 34 og politiregisterforskriften § 9-8 regulerer utlevering av opplysninger til allmennheten, uavhengig av om det skjer muntlig, skriftlig eller i form av dokumentinnsyn, og uavhengig av om opplysningene gis på eget initiativ eller etter anmodning og om de gis indirekte via journalister eller direkte, f.eks. på politiets hjemmeside eller på et allmøte. Reglene omfatter både verserende og avsluttede straffesaker. Reglene kodifiserer i stor grad riksadvokatens rundskriv av 12. februar 1981.²⁹

Bestemmelsene gjør unntak fra taushetsplikten når noen av vilkårene er oppfylt slik at det etter en konkret vurdering er anledning til å gi ut opplysninger. Bestemmelsene gir ikke allmennheten et krav på å få opplysningene. Dette følger av ordlyden, særlig forskriftens begrep "kan", og synes å ha støtte i Rt. 2015 s. 1467 avsnitt 39 og 43.

²⁹ Rundskriv av 1981 hadde tidligere hjemmel i straffeprosessloven § 61c første ledd nr. 9, som ble opphevet ved ikrafttreddelsen av politiregisterloven. Rundskrivet er imidlertid ikke opphevet.

Bakgrunnen for bestemmelsene fremgår av forarbeidene til § 34, hvor departementet sluttet seg til lovutvalgets vurderinger av hensynene for og mot utlevering av opplysninger.³⁰ Det ble bl.a. pekt på den allmennpreventive effekt av informasjonen, allmennhetens grunnlag for kontroll av politiets virksomhet, en tillitskapende effekt, og at publikums forventning om å bli holdt informert om kriminalitet og bli beskyttet mot den gjør det ønskelig at allmennheten får innsyn som viser hvordan innsatsen prioriteres. Videre ble mothensyn påpekt, som at informasjonen kan være beheftet med stor usikkerhet på et tidlig stadium og at pressedekningen kan bli opplevd som mer belastende i dag enn tidligere. På den annen side ble det vist til at det kan være mer skånsomt at pressen – som uansett dekker begivenhetene – gjør det basert på et korrekt faktum fra politiet i stedet for spekulasjoner. Det ble vurdert om media burde gis en særrett til å få utlevert opplysninger, men dette ble ikke foreslått bl.a. fordi det kan være behov for å gi informasjon til allmennheten uten medias mellomkomst.

Om vilkåret "offentlig kontroll med myndighetsutøvelsen" i § 34 uttalte lovutvalget:³¹

"Mistenktes rettssikkerhet under forfølgningen er i dagens regelverk i betydelig grad ivaretatt på andre måter enn ved offentlig innsyn i straffeforfølgningen. Det er tilstrekkelig å vise til retten til forsvarer, rett til dokumentinnsyn og rettslig prøving av de mest inngripende etterforskningsmidler. Tvert imot er det slik at mange som blir gjenstand for straffeforfølgning ser offentligheten som et angrep på personvernet.

Slik utvalget ser det, vil derfor behovet for offentlig kontroll med politiets og påtalemyndighetens myndighetsutøvelse være knyttet til tre forhold:

- Kontroll med at det skjer en likebehandling ved reaksjonsileggelsen, særlig at ingen slipper urimelig mildt. Urimelig strenge reaksjoner vil normalt bli angrepet av siktede selv.
- Bruken av tvangsmidler og etterforskningsmidler, særlig mer generelt om hvordan de brukes eller ikke brukes. Kontrollen i den enkelte sak vil normalt være ivaretatt gjennom domstolsprøving. Bruk av tvangs- og etterforskningsmidler skal skje som et middel til å oppklare straffbare forhold, og derigjennom bidra til å beskytte allmennheten mot kriminell virksomhet. Allmennheten har derfor en rett til å føre kontroll med hvordan disse metoder og midler brukes.
- Kontroll med hvordan politiet og påtalemyndigheten bruker og fordeler sine ressurser. Anvendes det mest ressurser på de straffbare forhold som betyr mest for allmennhetens rettsvern og opplevde trygghetsfølelse, og gis det for overtredelser en reaksjon som er adekvat.

Adgang for politiet og påtalemyndigheten til å gi opplysninger til å belyse ovenstående forhold er vesentlig for allmennhetens tillit til de rettshåndhevende myndigheter. Selv om slike opplysninger i betydelig utstrekning kan gis anonymt, må regelverket også ta i betraktning at informasjon av ovennevnte karakter i stor, og kanskje stadig større, utstrekning skjer i tilknytning til konkrete saker som påkaller allmennhetens interesse. Skal det være mulig for politiet og påtalemyndigheten å delta i den offentlige debatt må taushetspliktsreglene inneholde et unntak som i gjeldende straffeprosesslov § 61c første ledd nr. 9.

Utvalget finner særlig grunn til å understreke at selv om allmennhetens kontroll med myndighetsutøvelsen er et gode i seg selv, er det særlig viktig i forhold til politi og påtalemyndighet. Uten allmennhetens tillit og tillitsfulle medvirkning ved løsningen av straffesaker ville politiet og påtalemyndigheten stå overfor en nær sagt umulig oppgave. Iallfall med de ressurser som en i dag og i overskuelig fremtid vil finne det riktig å bruke til kriminalitetsbekjempelse."

³⁰ Ot.prp.nr. 108 (2008-2009) kap. 11.11.2 og 11.11.4.

³¹ NOU 2003: 21 kap. 14.7.4.2.

Bestemmelsene og forarbeidene åpner for at det kan gis informasjon om saker når vilkårene er oppfylt. Det beror på en konkret vurdering hvor detaljert informasjon som kan gis og i hvilken form, men opplysningene skal som hovedregel gis uten bruk av navn og andre identifiserende opplysninger, jf. § 34 første ledd nr. 2. Ved vurderingen av om informasjonen kan gis i form av innsyn i saksdokumenter er det naturlig å legge vekt på de momenter som er fremhevet i forarbeidene til § 34, styrken i den interesse som tilsier at det gis dokumentinnsyn og de øvrige momentene nevnt i kap. 6.3.

Om publisering på eget initiativ, herunder etterlysning og varsling, se kap. 6.8.

6.8 Offentliggjøring på eget initiativ, herunder etterlysning og varsling

Spørsmålet om et straffesaksdokument kan publiseres av eget tiltak – uten at det er fremsatt noen innsynsbegjæring – og om dokumentet i tilfelle må anonymiseres, vurderes etter politiregisterloven § 34 og politiregisterforskriften § 9-8.

Dokumenter kan publiseres etter politiregisterloven § 34 nr. 1 bl.a. når det er nødvendig for å ivareta straffeforfølgningens "allmennpreventive virkning", og for å gi "saklig og nøktern informasjon om hendelser av allmenn interesse". Dokumentet skal anonymiseres, med mindre noe annet er "er nødvendig ut fra formålet, eller for å forhindre forveksling, eller opplysningene allerede er alminnelig kjent", jf. § 34 nr. 2. Det er gitt utfyllende regler i politiregisterforskriften § 9-8.

Vurderingen må gjøres konkret i den enkelte sak. Loven er således til hinder for at tiltaler *rutinemessig* gjøres offentlig uten at noen har bedt om innsyn. Det må i denne vurderingen bl.a. legges vekt på hva slags dokument det er tale om og hvor sensitive opplysninger det inneholder. Dersom media eller publikum har en lov- eller forskriftsbestemt innsynsrett i dokumentet, som ofte er tilfelle for tiltalebeslutninger og dommer, vil den lave terskelen for innsyn være et viktig moment, men ikke nødvendigvis avgjørende for spørsmålet om anonymisering. Selv om påtaleinstruksen § 22-7 har overskriften "offentliggjøring av tiltalebeslutning", omhandler bestemmelsen utlevering til pressen "på anmodning". Bestemmelsen kan ikke tolkes slik at den gir grunnlag for å offentliggjøre tiltalen av eget tiltak. Heller ikke politiregisterforskriften § 9-8 femte ledd kan leses slik at den gir et grunnlag for publisering. En slik tolkning ville neppe være forenlig med lovens § 34 nr. 2 eller formålet med forskriftsbestemmelsen, som er å sikre at tiltalte ikke blir gjort kjent med påtaleavgjørelsen via media. Dette gjelder også i situasjoner hvor det er klart at det er grunnlag for av eget tiltak å opplyse om at det er tatt ut tiltale eller offentliggjøre den i anonymisert form. Selv om publisering av slik informasjon lett vil føre til at pressen anmoder om kopi av tiltalen, er det likevel en ulik situasjon. Når media anmoder om kopi av tiltalen, er det i seg selv en indikasjon om at saken kan ha en offentlig interesse utover det som følger av påtalemyndighetens egen vurdering. Pressen må dessuten selv vurdere om publisering i uanonymisert form vil være presseetisk forsvarlig (jf. kap. 5). Spørsmålet om en tiltale kan offentliggjøres og om den må anonymiseres er særlig aktuelt der saken ikke har vært omtalt i media. Har saken fått bred omtale, vil opplysningene gjerne være alminnelig kjent, slik at unntaksbestemmelsen i § 34 nr. 2 ofte vil være oppfylt.

Riksadvokaten avgjorde 9. desember 2016 en klage over Økokrims beslutning om å publisere en forkynt tiltale for innsidehandel i en sak som ikke hadde vært omtalt i media. Riksadvokaten anså at taushetsplikten ikke var til hinder for å informere allmennheten om at det var tatt ut tiltale, jf. politiregisterloven § 34 annet ledd og forskriften § 9-8 annet ledd. Men en uanonymisert tiltalebeslutning

kunne ikke publiseres på eget initiativ uten først å ta stilling til om vilkårene var oppfylt etter disse bestemmelsene. Ved vurderingen av om identifisering var nødvendig ut fra formålet – som var opplyst å være allmennhetens behov for kjennskap til saken, herunder allmennprevensjon – ble det uttalt at det må "vurderes konkret om og i hvilken grad den allmennpreventive effekten av offentliggjøring vil være større ved en identifisering av tiltalte. Riksadvokaten antar at dette ofte ikke vil være tilfellet, men unntak etter omstendighetene tenkes i noen tilfeller beroende på hvem den tiltalte er, selskapet som er involvert, om saken har fått stor oppmerksomhet etc."³²

Politiregisterloven § 34 nr. 1 gir videre adgang til å gi informasjon, herunder publisere dokumenter, "for å bidra til oppklaring av lovbrudd". Dokumentet skal som hovedregel anonymiseres etter § 34 nr. 2. Men når formålet med publiseringen er å oppklare saken, vil gjerne en anonymisering motvirke formålet med publiseringen slik at unntaksbestemmelsen ofte vil være anvendelig. Bestemmelsen utfylles av politiregisterforskriften § 9-8 første ledd nr. 3, som gir adgang til å gi informasjon for å "advare mot fare og for å oppklare lovbrudd". Forskriftsbestemmelsen viderefører riksadvokatens rundskriv av 12. februar 1981 punkt IV.4.b med samme ordlyd. Bestemmelsene gir hjemmel bl.a. for å publisere bilder av etterlyste eller mistenkte personer.

Etter det riksadvokaten kjenner til varierer praksis ved politidistriktene, både om vilkårene i politiregisterforskriften § 9-8 første ledd nr. 3 anses oppfylt og om disse anses som alternative eller kumulative. Reelle hensyn tilsier at det er tilstrekkelig at ett av vilkårene er oppfylt, og politiregisterloven § 34 første ledd nr. 1 annet punktum gir støtte for en slik tolkning. Det må foretas en forholdsmessighetsvurdering, hvor det legges vekt på farens/lovbruddets alvor og risiko for at faren skal realiseres, graden av eksponering og om faren kan avverges eller lovbruddet kan oppklares på en mer lempelig måte. Ved lovbrudd må det videre legges vekt på styrken i mistanken, faren for forveksling og eventuelle personlige forhold hos mistenkte som kan gjøre vedkommende sårbar for eksponering, som eksempelvis at vedkommende antas å være mindreårig. Når det gjelder lovbruddets alvor bør det som hovedregel vises tilbakeholdenhet med å gi taushetsbelagt informasjon om lovbrudd med en strafferamme på 6 år eller mindre hvis det ikke foreligger særegne forhold, som eksempelvis at lovbruddet lett kunne fått alvorligere konsekvenser eller ved mistanke om pågående eller stadig gjentatte lovbrudd. "Fare" vil typisk gjelde voldshandlinger og seksuelle overgrep, men er ikke begrenset til dette hvis handlingen kan få alvorlige velferdsmessige konsekvenser.

Varsling om farlige personer for å avverge eller forebygge straffbare handlinger kan foretas etter politiregisterloven § 27. Annet ledd omhandler hhv opplysninger til offentlige organer for å forebygge lovbrudd og opplysninger til private "dersom det er nødvendig for å forebygge lovbrudd og andre løsninger må antas å være utilstrekkelige". Utleveringen må dessuten være forholdsmessig, jf. tredje ledd. Bestemmelsen gir hjemmel for å varsle f.eks. skoler og nabolag om farlige kriminelle, herunder ved bl.a. fremvisning av bilder. Det fremgår av forarbeidene at adgangen til å gi ut opplysninger til private er restriktiv og ikke åpner for "rutinemessig informasjon til nabolaget når for eksempel en pedofildømt løslates fra soning og tar opphold der", og at "utlevering til private i forebyggende øyemed bare er tillatt når dette er den eneste realistiske mulighet for å oppnå den forebyggende effekt." Om forholdsmessighetsvurderingen etter tredje ledd er det uttalt at "ikke enhver straffbar handling kan forebygges med et hvilket som helst middel og konsekvens. Viktige momenter i vurderingen vil være hvor sikre de opplysninger som blir kjent er, hvor sensitive opplysningene er, hva som blir de

³² Sak 7969605.

personvernmessig konsekvenser av utleveringen - herunder risikoen for en videre spredningsfare - og faren og alvorligheten ved den straffbare handling det er risiko for."³³

6.9 EMK artikkel 10 mv

Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 10 nr. 1 verner ytringsfriheten, herunder retten til å motta og meddele opplysninger uten inngrep fra offentlige myndigheter. Artikkel 10 nr. 2 åpner for at myndighetene på bestemte vilkår kan gjøre innskrenkninger i ytringsfriheten.

Artikkel 10 nr. 1 innebærer primært en såkalt *negativ* forpliktelse for statene, ved at myndighetene ikke skal hindre ytringer. Praksis fra den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) og Høyesterett viser at artikkel 10 også gir myndighetene en viss *positiv* forpliktelse til å utlevere materiale som de har i sin besittelse til pressen og organisasjoner³⁴ i saker av legitim allmenn interesse. Jo større samfunnsinteresse saken har, desto sterkere er behovet for at pressen får tilgang til materialet, jf. Rt. 2013 s. 374 (særlig avsnitt 44 og 53) og Rt. 2015 s. 1467 (særlig avsnitt 50, 51 og 65).

Høyesterettsavgjørelsen fra 2013 gjaldt domstolens lydbåndopptak av rettsforhandlingene i "Treholt-saken", hvor Høyesterett kom til at nektelsen av å utlevere opptakene var et inngrep etter artikkel 10 nr. 1. Høyesterett uttalte at det ikke uten videre kunne legges til grunn at artikkel 10 nr. 1 får anvendelse på krav om tilgang til saksdokumenter i straffesaker (avsnitt 57).

Rt. 2015 s. 1467 gjaldt et straffesaksdokument som besto i opptak fra overvåkningskameraer ved Oslo legevakt som var beslaglagt i en henlagt straffesak. Saken hadde vært etterforsket av Spesialenheten for politisaker etter at en mann døde under fysisk konfrontasjon med to politibetjenter og en helsearbeider. Høyesterett kom til at Spesialenheten pliktet å utlevere deler av opptakene i anonymisert form. Avgjørelsen ble avsagt under dissens 3-2. Mindretallet anså at det ikke forelå en slik plikt etter EMK artikkel 10 nr. 1.

Høyesteretts flertall la til grunn at straffesaksdokumenter ikke generelt kan utelukkes fra pressens innsynsrett etter EMK artikkel 10, men at innsynsretten i straffesaker er "snever" og at innsyn "som hovedregel heller ikke kan kreves i klassiske straffesaksdokumenter i en avsluttet straffesak" (avsnitt 66, 67 og 69). Flertallet uttalte videre at pressen "vanskelig kan ha krav på innsyn i dokumenter i en verserende straffesak" (avsnitt 69).

Den aktuelle straffesaken var henlagt, slik at kravet til offentlighet ikke var ivaretatt ved domstolsbehandling (avsnitt 71). Det ble lagt til grunn at opptakene "utgjorde det helt sentrale bevisgrunnlaget" og at opptakene ga en nøytral fremstilling av de faktiske forholdene (avsnitt 72, jf. avsnitt 78). Flertallet viste til at saken gjaldt "tilbakevendende og prinsipielle spørsmål knyttet til bruk av statens tvangsmakt", som ligger i kjernen av pressens kontrollfunksjon, særlig i et tilfelle hvor maktbruken ble fatal (avsnitt 73, se også avsnitt 77-78).

³³ Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) kap. 21.6.

³⁴ Informasjonsretten omfatter journalister og ikke-statlige organisasjoner som arbeider for forhold av offentlig interesse, og kan også omfatte forskere, forfattere, bloggere og brukere av sosial media, jf. storkammeravgjørelsen *Magyar Helsinki Bizottság v. Ungarn* av 8. november 2016 avsnitt 164-168.

Slik riksadvokaten forstår flertallets votum, gir EMK artikkel 10 nr. 1 pressen en innsynsrett i straffesaksdokumenter i visse tilfeller i avsluttede saker, men innsynsretten er snever og som hovedregel gir artikkel 10 ikke grunnlag for slik rett. Avgjørelsen synes å utgjøre et unntak fra hovedregelen, hvor det særlig ble lagt vekt på sakens art og dokumentets karakter.

EMD har hittil ikke avsagt noen avgjørelse om innsyn i straffesaksdokumenter etter EMK artikkel 10. Det ble imidlertid 8. november 2016 avsagt en storkammeravgjørelse med prinsipielle uttalelser om rekkevidden av den positive forpliktelsen etter denne artikkel. Selv om avgjørelsen ikke gjaldt straffesaksdokumenter er avklaringene av interesse. Saken *Magyar Helsinki Bizottság v. Ungarn* gjaldt begjæring fra en organisasjon til politidistriktene om å utlevere opplysninger om politiets oppnevning av offentlige forsvarere. Opplysningene som var etterspurt var advokatenes navn og antallet oppnevninger (avsnitt 16). Organisasjonen undersøkte om oppnevningspraksis medførte at advokatene ble avhengige av oppnevningene, som kunne skape fare for at de ikke sto fritt i utøvelsen av forsvareroppgaven (bl.a. avsnitt 14 og 197). Under dissens 15-2 kom EMD til at staten hadde plikt til å utlevere opplysningene.

EMD bekreftet at hovedregelen fortsatt er at artikkel 10 primært forbyr statene å hindre at noen mottar informasjon som andre ønsker å gi. Artikkel 10 gir ikke individer noen rett til å få informasjon fra offentlige myndigheter, men en slik rett kan oppstå for det første når en offentlig myndighet har truffet en endelig beslutning om at informasjonen skal gis ut, og for det andre når *informasjonen er av betydning ("instrumental") for individets ytringsfrihet*. Det vises til avgjørelsens avsnitt 156.

EMD uttalte at det må gjøres en konkret vurdering i hver sak av om informasjonen er av betydning, og at EMDs avgjørelser omtalt avsnitt 131-132 gir verdifull illustrasjon (avsnitt 157). Avgjørelsene er omtalt i Rt. 2015 s. 1467 avsnitt 50, 54-61 (flertallets votum) og 107-115 (mindretallets votum), samt i Rt. 2013 s. 374 avsnitt 40-43.

EMD oppstilte deretter fire kriterier for om terskelen er nådd slik at det oppstår en forpliktelse for staten til å utlevere opplysningene: *Formålet med innsynsbegjæringen, karakteren av informasjon det søkes innsyn i, søkerens rolle og om informasjonen er tilgjengelig*. Det er særlig det andre vilkåret som er sentralt ved innsynsbegjæringer i straffesaker.

Under kriteriet om informasjonens karakter ble det vist til at EMD har konstatert krenkelse av artikkel 10 i saker der nasjonale myndigheter har nektet å utlevere informasjon om bruk av overvåking, informasjon om en klage til en konstitusjonell domstol om forhold av offentlig interesse, kilder for historisk forskning og avgjørelser om eiendomstransaksjoner, hvor det ble lagt vekt på de særskilte typer av informasjon som ble ansett å ha offentlig interesse (avsnitt 160):

"160. The Court has previously found that the denial of access to information constituted an interference with the applicants' right to receive and impart information in situations where the data sought was "factual information concerning the use of electronic surveillance measures" (see *Youth Initiative for Human Rights*, cited above, § 24), "information about a constitutional complaint" and "on a matter of public importance" (see *Társaság*, cited above, §§ 37-38), "original documentary sources for legitimate historical research" (see *Kenedi*, cited above, § 43), and decisions concerning real property transaction commissions (see *Österreichische Vereinigung*, cited above, § 42), attaching weighty consideration to the presence of particular categories of information considered to be in the public interest."

EMD uttalte videre at i tråd med dette må informasjonen eller dokumentet som regel oppfylle et *krav om offentlig interesse* for å gi grunnlag for innsynsrett etter konvensjonen. Dette kan bl.a. være tilfelle hvis innsyn gir transparens om myndighetenes saksbehandling og om forhold av interesse for samfunnet som helhet. Hvilke forhold som er av offentlig interesse må vurderes konkret i hver sak. Offentlig interesse relaterer seg til forhold som påvirker publikum i slik grad at de med grunn kan engasjere seg, som tiltrekker deres oppmerksomhet eller angår dem i vesentlig grad, særlig når forholdet påvirker borgernes ve og vel. Dette er også tilfelle for forhold hvor det kan være betydelig uenighet om viktige spørsmål eller som involverer et problem som offentligheten har en interesse i å bli informert om. Offentlig interesse kan ikke reduseres til publikums ønske om informasjon om andres privatliv eller et ønske om sensasjonalisme. Politiske ytringer og debatt om spørsmål av offentlig interesse er gitt et særlig vern under konvensjonen, som taler for at artikkel 10 nr. 1 omfatter en rett til å få slik informasjon (avsnitt 161-163).

Slik riksadvokaten forstår avgjørelsen, gir den ikke grunnlag for å anse at innsynsretten er mer omfattende enn det som ble lagt til grunn av Høyesteretts flertall i Rt. 2015 s. 1467.

I de tilfellene hvor artikkel 10 nr. 1 gir grunnlag for innsyn, må det vurderes konkret om innholdet i dokumentet er av en slik karakter at det likevel må unntas fra innsyn etter *artikkel 10 nr. 2*. Det er da tre vilkår som må være oppfylt: Grunnlaget for å unnta dokumentet må for det første være "foreskrevet ved lov". I de tilfeller hvor unntaket fra innsynsretten er begrunnet i personvern hensyn, oppfyller taushetsbestemmelsen i politiregisterloven § 23 vilkåret. For det andre må unntaket bli gjort for å oppnå et av formålene i bestemmelsen, f.eks. av hensyn til "andres omdømme og rettigheter" eller "for å forebygge uorden og kriminalitet". EMD har ikke oppstilt strenge krav til formålet, som formentlig ofte vil være oppfylt i praksis i straffesaker. Det tredje vilkåret er at det må anses "nødvendig" ("necessary") å unnta dokumentet. Ved vurderingen av om det er nødvendig å nekte innsyn etter artikkel 10 nr. 2 må det foretas en avveining av de ulike interessene, jf. Rt. 2015 s. 1467 avsnitt 76. Jo større allmenn interesse saken og det aktuelle dokumentet har, desto sterkere må mothensynene være for å oppfylle nødvendighetskravet. Det kan i noen tilfeller være i strid med andre konvensjonsbestemmelser å gi ut dokumentet. Hvis dokumentet f.eks. inneholder opplysninger av sensitiv karakter om personer som ikke har samtykket i at opplysningene spres, kan innsynet innebære et brudd på retten til personvern etter EMK artikkel 8. Offentliggjøring av dokumenter før det er avsagt endelig fallende dom, eller etter at saken er avgjort ved frifinnende dom eller henleggelse, kan etter omstendighetene stride mot uskyldspresumsjonen i EMK artikkel 6 nr. 2. Det må i så fall foretas en avveining av interessene etter artikkel 10 og andre aktuelle konvensjonsbestemmelser, og det må vurderes om dokumentet kan anonymiseres og om det i tilfelle er tilstrekkelig for å hindre krenkelse av personvernet eller uskyldspresumsjonen. I tråd med flertallets votum må det legges til grunn at myndighetene har en viss plikt til å anonymisere dokumenter dersom det vil muliggjøre innsyn (særlig avsnitt 86-88). Omfatter innsynsbegjæringen flere dokumenter, må vurderingen etter artikkel 10 nr. 2 gjøres for hvert dokument eller dokumentgruppe.

Dersom det antas å være grunnlag for innsyn etter EMK artikkel 10, er det nærliggende å gi innsyn etter politiregisterforskriften § 27-2 tredje ledd. Innsynet må i tilfelle gis ved at det gis ut kopi av dokumentet, og ikke bare i form av gjennomsyn, jf. kap. 8.1.

FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 19 har tilnærmet samme innhold som EMK artikkel 10. Det må legges til grunn at SP artikkel 19 ikke gir et mer omfattende grunnlag for dokumentinnsyn enn EMK artikkel 10, jf. bl.a. Rt. 2015 s. 1467 avsnitt 44 og 45.

Ved grunnlovsendring 30. september 2004 fikk Grunnloven § 100 et nytt femte ledd som gir enhver "rett til innsyn i statens og kommunenes dokumenter". Det følger imidlertid av forarbeidene at bestemmelsen ikke omfatter dokumenter som behandles etter straffeprosessloven.³⁵ Dette er også lagt til grunn i Rt. 2015 s. 1467 (avsnitt 42).

6.10 Innsyn til forskningsformål

Etter politiregisterloven § 33 kan opplysninger gis til bruk for forskning uhindret av taushetsplikten når det finnes rimelig og ikke medfører uforholdsmessig ulempe for andre interesser. I praksis innebærer en tillatelse gjerne at forskeren får innsyn i en bestemt type dokumenter i en angitt kategori av saker over en bestemt periode. Forskeren har taushetsplikt, og opplysninger som skal publiseres må enten anonymiseres eller det må innhentes samtykke fra dem som opplysningene gjelder, jf. politiregisterloven § 33 siste ledd og forvaltningsloven §§ 13e annet ledd og 13a nr. 1 og 2. Det kan stilles vilkår etter forvaltningsloven § 13 d annet ledd og forvaltningslovforskriften. I praksis stilles det alltid krav om at forskeren må ha betryggende faglig kompetanse eller at vedkommende er undergitt forsvarlig faglig veiledning, dvs. at søkeren eller veilederen har førstestillingskompetanse (førsteamanuensis eller tilsvarende). Se kap. 7.3 om hvilken instans som avgjør søknaden.

Iblant oppstår spørsmålet om det søkes om innsyn til forskningsformål etter reglene i politiregisterloven § 33 eller om søknaden er en innsynsbegjæring etter politiregisterforskriften § 27-2 tredje ledd, for eksempel når en person med spesialkompetanse søker om innsyn i en straffesak med det formål å skrive en bok om saken. De to regelsettene stiller ulike krav til søkerens faglige kompetanse/veiledning, og taushetsreglene og saksbehandlingsreglene er forskjellige. I et tilfelle hvor søknaden gjaldt innsynsbegjæring i en straffesak i forbindelse med et bokprosjekt støttet av bl.a. Fritt Ord, og hvor boken skulle være en videreføring av søkerens masteroppgave, kom riksadvokaten til at søknaden måtte anses som en søknad om innsyn til litterære formål etter reglene i politiregisterforskriften kap. 27. Det ble lagt vekt på at boken skulle legges ut for salg, og ikke publiseres som et forskningsresultat.³⁶

7 Innsynsbegjæringen og behandlingen av den

7.1 Krav om individualisering av innsynsbegjæringen

Straffeprosessloven § 28 tredje ledd og den tilsvarende bestemmelsen i politiregisterforskriften § 27-1 tredje ledd oppstiller et krav om individualisering av rettsavgjørelser, men det er ellers ikke gitt uttrykkelige regler om dette. Innsynsreglene omtaler ellers "dokumenter i en avsluttet straffesak" og "dokumentene i en straffesak", som kan tale for at det gjelder et generelt krav om individualisering. Etter riksadvokatens skjønn må individualisering anses som et grunnleggende vilkår for innsyn. Det foreligger så vidt en kjenner til ingen høyesterettsavgjørelse som tar stilling til spørsmålet, men en finner støtte for dette synet i en avgjørelse fra 2013 hvor Borgarting lagmannsrett la til grunn at det må oppstilles et generelt krav om individualisering, jf. RG 2013 s. 1564. (Høyesterett tok ikke stilling til

³⁵ St.meld. nr. 26 (2003-2004) s. 144 og Innst. S. nr. 270 (2003-2004) kap. 6.1.

³⁶ Avgjørelse 29. juli 2014 (sak nr. 7966529).

spørsmålet, jf. Rt. 2013 s. 1529 avsnitt 25). Det faktum at det oppstilles et individualiseringskrav etter offentlighetsloven gir også støtte for dette synet.

Ved praktiseringen av individualiseringskravet er det naturlig å se hen til offentlighetsloven § 28 annet ledd, som krever at "[i]nnsynskravet må gjelde ei bestemt sak eller i rimeleg utstrekning saker av ein bestemt art." Det er påpekt i lovforarbeidene at den som krever innsyn, ikke trenger å vise til saks- eller dokumentnummer, men at det må gis en "karakteristikk av saka eller dokumentet som gjer at forvaltninga kan klare å finne fram til dei". Begrensningen "i rimeleg utstrekning", tar sikte på at forvaltningsorganet ikke skal påføres en urimelig arbeidsbyrde ved behandling av innsynsbegjæringer i sakstyper.³⁷ Tilsvarende fremgår av Justisdepartementets Rettleiing til Offentleglova:³⁸

"Kravet om at innsynskravet må gjelde ei bestemt sak inneber at den som krev innsyn må gi ei tilstrekkeleg presis skildring av saka vedkomande ynskjer innsyn i til at organet kan finne frem til ho utan at det blir urimeleg arbeidskrevjande. Det krevst ikkje at ein identifiserer saka eller dokumentet med nummer, dato eller liknande, men ein må kunne gi ein karakteristikk av saka eller dokumentet som gjer at forvaltninga kan finne fram til materialet. (...) Kravet om at innsynskravet må gjelde ei bestemt sak er til hinder for at eit innsynskrav kan gjelde alle saker av ein bestemt art, utan at den enkelte saka blir identifisert. Ein kan med andre ord i utgangspunktet ikkje krevje innsyn i til dømes alle saker om utsleppsløyve hos Statens forureiningstilsyn frå dei siste tre åra, med mindre ein identifiserer kvar enkelt sak, til dømes med tilvising til dato, partar eller liknande. Kravet om identifisering av saka er likevel mjuka opp i den nye lova ved at det er opna for at innsynskravet i «rimeleg utstrekning» kan gjelde saker av ein bestemt art. Vilkåret om rimeleg utstrekning tek sikte på den arbeidsbyrda forvaltningsorganet får når det skal handsame kravet. Dersom organet ikkje har teknologi til å finne fram i sakene automatisk, men må gjere dette manuelt, vil ein ikkje kunne krevje at eit innsynskrav som gjeld innsyn i saker av ein bestemt art blir teke under handsaming."

7.2 Foreleggelse av innsynsbegjæringen for berørte/advokatene

Som nevnt i kap. 6.6 skal de som opplysningene angår som hovedregel informeres om at opplysninger er utlevert etter *politiregisterloven* §§ 30 eller 31, jf. § 48. Informasjonen bør gis før opplysningene gis ut, slik at vedkommende får anledning til å begjære utsatt iverksetting og påklage avgjørelsen, jf. forskriften §§ 12-3 og 18-1 første ledd nr. 5. Det er ikke gitt tilsvarende regler ved innsyn etter *andre bestemmelser*. Påtalemyndigheten har dermed ikke plikt til å forelegge begjæringen for de som opplysningene angår eller deres advokater ved innsyn etter andre regler. I enkelte tilfeller kan god påtaleskikk likevel tilsi at begjæringen forelegges for de berørte eller deres advokater hvis det kan skje uten at det vidløftiggjør saksbehandlingen, f.eks. når begjæringen fremsettes under en hovedforhandling der de berørte er representert ved advokat.

7.3 Hvem avgjør innsynsbegjæringen?

Innsynsbegjæringer i *avsluttede* saker avgjøres av den behandlingsansvarlige der saken er arkivert, jf. *politiregisterforskriften* § 27-3 første ledd. Tilsvarende gjelder ved innsynsbegjæringer etter *politiregisterloven* §§ 30 og 31, jf. bestemmelsenes annet ledd, som viser til § 27 femte ledd, samt forskriften § 11-2. Sakene arkiveres ved politidistriktet, jf. forskriften § 25-3 første ledd. Politimesteren

³⁷ Ot.prp.nr. 102 (2004-2005), kap. 16, merknad til § 28.

³⁸ G 2009-419 kap. 9.1.

er behandlingsansvarlig etter § 2-1 nr. 3, men må kunne delegere innsynsavgjørelsen til en påtalejurist. For så vidt gjelder dokumenter fra et annet offentlig organ som organet ikke har innhentet til bruk i straffesaken, se kap. 4.3.

Riksarkivaren har ansvar for saker som er overlevert til Arkivverket, jf. arkivlova § 10 fjerde ledd. Arkivdepotet avgjør begjæringer om innsyn etter arkivforskriften § 5-6.

Innsynsbegjæringer etter EMK artikkel 10 avgjøres av samme myndighet som avgjør innsynsbegjæringer som er begrunnet i det interne regelverket.

Søknader om innsyn i straffesaksdokumenter til forskningsformål avgjøres av riksadvokaten, som hovedregel etter å ha forelagt søknaden for Rådet for taushetsplikt og forskning, jf. politiregisterloven § 33 annet ledd og forvaltningslovforskriften § 9.³⁹ Riksadvokaten kan unntaksvis innvilge eller avslå søknaden uten å forelegge den for Rådet, jf. § 9 annet ledd. Forskeres søknader om innsyn i annet enn straffesaksdokumenter, f.eks. registeropplysninger, avgjøres av Politidirektoratet, jf. politiregisterloven § 33 annet ledd. Det følger av samme bestemmelse at spørsmål om innsyn i saker til forskningsformål fra Politiets Sikkerhetstjeneste avgjøres av Justisdepartementet.

For innsynsbegjæringer i verserende saker er det bestemt i påtaleinstruksen § 16-5 siste ledd at politiregisterforskriften § 27-3 får anvendelse. Begjæringer som fremsettes under rettsmøter avgjøres av møtende aktor. For øvrig bør begjæringen avgjøres av politijurist som er påtaleansvarlig i saken, eller av statsadvokaten hvis det er statsadvokaten som aktorerer saken og dokumentene befinner seg ved statsadvokatens kontor. I vedkommendes fravær kan innsynsbegjæringen behandles av en annen politiadvokat eller statsadvokat.

7.4 Vurdering av dokumentene enkeltvis, gruppevis eller samlet

Gjelder innsynsbegjæringen flere dokumenter, skal innsynet i utgangspunktet vurderes for hvert dokument. Det gjelder også spørsmålet om søkeren har rettslig interesse, som kan variere fra dokument til dokument. Dette er ikke til hinder for at det kan foretas en samlet vurdering for dokumentgrupper, jf. Rt. 1995 s. 935 og Rt. 2013 s. 1529 avsnitt 26, eller for samtlige dokumenter når vurderingen er den samme for alle dokumentene, jf. Rt. 1996 s. 1371.

7.5 Avgjørelse innen rimelig tid

Begjæringen må avgjøres innen rimelig tid. Det er ikke fastsatt noen frist for behandling av innsynsbegjæringer i straffesaker. Innsynsbegjæringer i dokumenter som er omfattet av offentlighetsloven skal behandles uten ugrunnet opphold, jf. offentlighetsloven § 29. Det følger av Justisdepartementets veileder til offentlighetsloven, G-2009-419, kap. 9.3 at innsynsbegjæringer bør avgjøres innen en til tre virkedager, med mindre begjæringen reiser vanskelige og tvilsomme spørsmål eller er ekstraordinært omfattende og f.eks. gjelder flere hundre dokument sider og flere dokumenter med taushetsbelagte opplysninger. I slike tilfeller godtas det at behandlingen tar lenger tid for at

³⁹ Forvaltningslovforskriften av 15. desember 2006 nr. 1456 § 9 har hjemmel i forvaltningsloven § 13d siste ledd, som gjelder tilsvarende i disse sakene, jf. politiregisterloven § 33 tredje ledd.

organet skal kunne sørge for en forsvarlig behandling, samtidig som det ikke i urimelig grad fortrenger andre gjøremål.

Riksadvokaten har vurdert om veilederen til offentlighetsloven kan tjene som et utgangspunkt også for påtalemyndighetens saksbehandlingstid, men har kommet til at veilederen ikke er godt egnet til å gi føringer for behandlingen av innsynsbegjæringer i straffesaksdokumenter. Mens de dokumenter som er underlagt offentlighetsloven i stor grad består av dokumenter som ikke er taushetsbelagt, er det motsatte ofte tilfelle for straffesaksdokumenter. Spørsmålet om det kan gjøres unntak fra taushetsplikten ved å gi innsyn forutsetter en konkret og ikke sjelden ganske krevende vurdering, og det vil i praksis variere hvor komplisert vurderingen er. Det kan derfor vanskelig oppstilles noen frist for behandlingen utover at innsynsbegjæringen må avgjøres innen rimelig tid. Der en antar at saksbehandlingstiden vil kunne ta lenger tid enn innsynsbegjæringen synes å forutsette, bør det gis en orientering om antatt saksbehandlingstid.

7.6 Klageadgang og rettslig prøvingsrett

Påtalemyndighetens avgjørelse av innsynsbegjæringer kan påklages til overordnet påtalemyndighet⁴⁰ og i noen tilfeller kreves brakt inn for retten:

7.6.1 Avsluttede saker

Den som har *rettslig interesse* i saken og som får avslag på innsynsbegjæringen etter politiregisterforskriften § 27-1 kan kreve at spørsmålet forelegges for retten, jf. straffeprosessloven § 28 sjuende ledd og politiregisterforskriften § 27-3 tredje ledd. Det kan ikke kreves rettslig prøving for dokumenter som er omfattet av reglene om anonym vitneførsel, jf. forskriften § 27-3 tredje ledd fjerde punktum.⁴¹ Avslaget kan dessuten påklages til overordnet påtalemyndighet, jf. forskriften § 27-3 tredje ledd tredje punktum.⁴² Ordlyden i sistnevnte bestemmelse tilsier at den klageberettigede både kan klage og kreve rettslig prøving eller en av delene, slik at rettslig prøving ikke er avhengig av at det er klaget over avslaget. Den som får avslag skal underrettes om adgangen til å klage og kreve rettslig prøving, jf. § 27-3 tredje ledd siste punktum. Regelen om klagerett over avslag på begjæringer om kopi ("utskrift"), må etter riksadvokatens skjønn forstås slik at klageretten også omfatter avslag på begjæring om utlån og kontrollert gjennomsyn.

Et avslag om innsyn etter *politiregisterforskriften § 27-2 tredje ledd* kan påklages til overordnet påtalemyndighet, og vedkommende skal gjøres kjent med klageadgangen, jf. § 27-3 fjerde ledd. Avslaget kan ikke bringes inn for domstolene. Det følger av ordlyden i § 27-3, som ikke gir en slik adgang, samt Høyesteretts avgjørelser i Rt. 2013 s. 374 avsnitt 34, Rt. 2012 s. 458 avsnitt 16, Rt. 2006 s. 518 avsnitt 23 og Rt. 1988 s. 706.

⁴⁰ Politiets avgjørelser om innsyn i registeropplysninger kan påklages til Politidirektoratet, jf. politiregisterloven § 55 og forskriften kap.18.

⁴¹ Om henvisningen til straffeprosessloven § 28, se fotnote 20.

⁴² I tredje punktum er det vist til både "utskrift" og "utlån" uten at det formentlig innebærer noen realitetsforskjell: "Den som ber om utskrift, kan også påklage avslag på utlån til overordnet påtalemyndighet (...)". Dette blir klarere når bestemmelsen sammenholdes med forløperen i påtaleinstruksen § 4-4, som lød: "Den som ber om utskrift, kan også kreve at spørsmålet forelegges overordnet påtalemyndighet". Så vidt riksadvokaten kjenner til er det ikke tilsiktet en realitetsendring ved den nye ordlyden.

Det er ikke gitt regler om klage over avslag på begjæringer om innsyn i saksdokumenter etter politiregisterloven §§ 30, 31 og 34. Siden slike innsynsbegjæringer også kan fremmes etter forskriften kap. 27, er det imidlertid naturlig at eventuelle klager over avslag på begjæringer om dokumentinnsyn etter §§ 30, 31 og 34 vurderes av overordnet påtalemyndighet, men da etter reglene i forskriftens kap. 27. Den "registrerte", dvs. den som opplysningene angår, har klagerett over en beslutning om å utlevere opplysninger etter §§ 30 eller 31 når beslutningen er gitt utsatt iverksettelse, jf. politiregisterloven § 55 og forskriften § 18 første ledd nr. 5, jf. § 12-3.

Straffeprosessloven § 28 sjuende ledd og politiregisterforskriften § 27-3 omhandler kun klage og rettslig prøving av *avslag* på begjæring om innsyn. Det fremgår ikke om det er klagerett eller rettslig prøvingsrett av en avgjørelse om å *tillate* innsyn. Spørsmålet oppsto i "22. juli-saken" etter en avgjørelse om å gi de fornærmede innsyn etter straffeprosessloven § 242, jf. Rt. 2012 s. 12. Noen av de fornærmede anførte at innsynet ville krenke deres rett til respekt for privatlivet etter EMK artikkel 8. Høyesteretts ankeutvalg kom til at beslutninger om å tillate innsyn kan prøves etter straffeprosessloven § 242, selv om bestemmelsen kun gir rettslig prøvingsrett ved avslag. Det ble lagt avgjørende vekt på retten til effektivt rettsmiddel for å få prøvd spørsmålet om konvensjonskrenkelse, jf. EMK artikkel 13. Begjæringen om rettslig prøving må i slike tilfeller være fremsatt av noen "som med rimelig grunn kan hevde" at innsynet vil krenke hans rett til privatliv (avsnitt 17). Hensynet til effektivt rettsmiddel etter EMK artikkel 13 tilsier at det bør være en rettslig prøvingsadgang også for avgjørelser om å tillate innsyn etter straffeprosessloven § 28 og politiregisterloven/-forskriften hvis klageren anfører, og med rimelig grunn kan hevde, at innsyn vil innebære en konvensjonskrenkelse.

Innsynsbegjæringer etter EMK artikkel 10 kan prøves rettslig, slik Rt. 2015 s. 1467 er et eksempel på. Begjæringen kan ikke bringes direkte inn for domstolene, men må først fremsettes for påtalemyndigheten, jf. Rt. 2012 s. 458 avsnitt 19, 25 og 26. Klageadgangen trenger imidlertid ikke være uttømt, jf. Rt. 2012 s. 458 avsnitt 19. Det er ikke gitt regler om klage til overordnet påtalemyndighet over påtalemyndighetens avslag på innsynsbegjæringer som er begrunnet i EMK artikkel 10, og avslagene faller heller ikke inn under kategorien av vedtak som kan påklages etter straffeprosessloven § 59a. Gode grunner taler likevel for å anse at det er en klagerett i disse tilfellene på samme måte som for innsynsbegjæringer som er begrunnet i straffeprosessloven § 28 mv, særlig fordi også påtalemyndigheten har et ansvar for å sikre menneskerettighetene etter EMK artikkel 1. En slik klageadgang er dessuten forutsatt i Rt. 2012 s. 458. Klager til overordnet påtalemyndighet skal derfor realitetsbehandles når innsynsbegjæringen er begrunnet i EMK.

Klageinstansens avgjørelse kan ikke påklages videre, jf. straffeprosessloven § 59 a siste ledd. Et avslag har ikke rettskraftvirkning, slik at søkeren kan fremsette en ny innsynsbegjæring, jf. Rt. 2005 s. 54 (avsnitt 34).

7.6.2 Verserende saker

Påtaleinstruksen § 16-5 inneholder ikke regler om klagerett eller rettslig prøving av avgjørelser om dokumentinnsyn. For sakens parter er det gitt regler om rettslig prøving i straffeprosessloven § 242 fjerde ledd. Men for andre enn sakens parter finnes ingen tilsvarende bestemmelse, og heller ingen bestemmelse om klagerett til overordnet påtalemyndighet. Som nevnt i kap. 7.6.1 er det ikke gitt regler om klage over avslag på innsynsbegjæringer etter politiregisterloven §§ 30, 31 og 34. Det er videre ikke klagerett over disse avgjørelsene etter straffeprosessloven § 59a første ledd.

Det har likevel vært en viss praksis for at overordnet påtalemyndighet vurderer klager etter påtaleinstruksen § 16-5. Slike klager bør behandles så langt det med rimelighet lar seg gjøre. Det vil imidlertid ikke alltid være praktisk mulig å behandle klager som fremsettes under eller kort tid før hovedforhandlingen, og i slike tilfeller må klageinstansen særlig vurdere om det vil være forsvarlig av hensyn til saksavviklingen å pålegge aktor forberedende klagebehandling.

Om videre klage og gjentatt begjæring om innsyn, se kap. 7.6.1 siste avsnitt.

8 Formen for innsyn, vilkår og anonymisering

8.1 Formen for innsyn (kopi, utlån eller kontrollert gjennomsyn)

Innsynsreglene omhandler ikke spørsmålet om utlevering av dokumentene kan skje elektronisk, f.eks. i form av filer på et elektronisk lagringsmedium, som ofte er mer hensiktsmessig enn kopier når det er aktuelt å gi innsyn i mange dokumenter. Etter riksadvokatens syn må utlevering av dokumentene i et brukervennlig digitalt format likestilles med utskrift og kopi.⁴³ Med "utskrift/kopi" menes i det følgende også kopi på elektronisk lagringsmedium.

For kategoriene av dokumenter hvor det er gitt egne innsynsregler (dommer, kjennelser og tiltalebeslutninger), følger det av bestemmelsene at vedkommende har krav på kopi av dokumentet. For andre dokumenter beror innsynsformen dels på om vedkommende har rettslig interesse og dels på om det begjæres innsyn i verserende eller avsluttet straffesak:

Avsluttede saker

Offentlige myndigheter kan gis utlån av dokumentene etter politiregisterforskriften § 27-2 første og annet ledd. I stedet kan det gis ut kopier hvis det anses mest hensiktsmessig.

Innsyn for partene og de med *rettslig interesse* gjennomføres ved at vedkommende gis kopi ("utskrift") av dokumentene, jf. straffeprosessloven § 28 første ledd og politiregisterforskriften § 27-1 første ledd. Bestemmelsen modereres i annet ledd siste punktum: Partene har kun krav på kopi hvis de har rettslig interesse for så vidt gjelder dokumenter med personopplysninger som ikke fremgår av en eventuell dom i saken. Dette er et praktisk viktig unntak da mange dokumenter inneholder flere personopplysninger enn dommen, og dessuten avgjøres mange straffesaker uten at det avsies noen dom. Parten som begjærer innsyn må altså ha rettslig interesse for å ha krav på kopi av slike dokumenter. Hvis vedkommende ikke har rettslig interesse i dokumentet bør det vurderes konkret om det likevel kan gis innsyn ut fra en analogi fra politiregisterforskriften § 27-2 tredje ledd.

For den som *ikke har rettslig interesse* i saken, skal innsyn normalt skje ved kontrollert gjennomsyn, jf. politiregisterforskriften § 27-2 tredje ledd siste punktum. Tredje ledd omhandler kun utlån og kontrollert gjennomsyn, ikke kopi av dokumentene. I de tilfellene hvor man kan tillate utlån av originaldokumentene og at vedkommende selv kopierer dem, må det anses tilstrekkelig at det i stedet gis ut kopi av dokumentene hvis det anses mest hensiktsmessig. Det følger av samme bestemmelse at advokater og forsikringsselskaper kan få utlån, og det vil som regel være ubetenkelig å gi også andre

⁴³ Riksadvokaten har lagt dette til grunn for så vidt gjelder forsvarers innsynsrett i omfattende straffesaker i brev av 23. juni 2016 til Advokatforeningen (sak nr. 2015/01707-009).

profesjonelle aktører utlån/kopi, som eksempelvis Antidoping Norge. En begjæring om utlån eller kopi må vurderes konkret, men det skal sterkere grunner til å gi ut kopi enn for å tillate kontrollert gjennomsyn. Begjæring om utlån av originaldokumentene bør kun etterkommes når den som fremsetter begjæringen er en profesjonell aktør og utlånet anses ubetenkelig.

Innsyn etter politiregisterloven §§ 30 og 31 gis som regel "skriftlig", dvs. i form av kopi eller utlån, jf. politiregisterforskriften § 11-3 første ledd nr. 3 og annet ledd.

Innsyn etter EMK artikkel 10 gjennomføres ved at det gis ut kopi av dokumentet. Det må legges til grunn at når det først foreligger en konvensjonsforpliktelse til å gi ut opplysninger, så har vedkommende krav på å få det i den form opplysningen foreligger, og ikke bare i form av gjennomsyn.

Veraserende saker

For andre enn sakens parter er det bestemt i påtaleinstruksen § 16-5 første ledd at politiregisterforskriften § 27-2 første ledd får anvendelse. Det vil si at begjæring om utlån fra *offentlige myndigheter* som regel skal etterkommes. Hvis det anses mer hensiktsmessig å oversende kopi av saken, vil det formentlig være tilstrekkelig.

Innsyn for *andre* enn sakens parter og offentlige myndigheter er regulert i påtaleinstruksen § 16-5 annet og tredje ledd. § 16-5 benytter kun begrepet "utlån", mens overskriften omhandler "utlån/kopi", og bestemmelsene som det vises til inneholder ikke regler om formen for innsyn. Ut fra overskriften må det legges til grunn at bestemmelsen gir anledning både til utlån og kopi etter påtalemyndighetens skjønn. Det er mer uklart om regelen åpner for kontrollert gjennomsyn, som er hovedregelen i avsluttede saker for innsyn fra de som ikke har rettslig interesse. Da regelen åpner for en skjønnsmessig adgang til å gi eller avslå innsyn, jf. begrepet "kan", må det ligge innenfor påtalemyndighetens skjønn å kunne gi kontrollert innsyn hvis alternativet er å avslå begjæring om kopi eller utlån.

8.2 Vilkår for innsyn

Det kan settes vilkår for "bruken av utlånte dokumenter" for de som ikke har rettslig interesse i saken. Vilkår kan stilles i avsluttede saker etter politiregisterforskriften § 27-2 femte ledd, og i verserende saker etter påtaleinstruksen § 16-5 tredje ledd, som gir politiregisterforskriften § 27-2 femte ledd tilsvarende anvendelse. Etter ordlyden kan det ikke stilles vilkår for kontrollert gjennomsyn eller for å gi ut kopi. Hvis alternativet er å avslå begjæringen, taler likevel gode grunner for å tolke bestemmelsen slik at det også må kunne stilles vilkår for å gi ut kopi av dokumentene eller for kontrollert gjennomsyn.

Det er ikke presisert hva slags vilkår som kan settes etter politiregisterforskriften § 27-2 femte ledd. Påtaleinstruksutvalget uttalte om forløperen til denne bestemmelsen (påtaleinstruksens tidligere § 4-3 første ledd) at det kan stilles vilkår om taushetsplikt etter bestemmelsen "dersom dokumentene inneholder opplysninger om tredjemanns personlige forhold".⁴⁴ Hvis den som pålegges taushetsplikt er en privatperson, vil imidlertid et taushetsbrudd neppe være straffbart etter straffeloven (2005) § 209: Taushetsplikten følger ikke direkte av lov eller forskrift. Pålegget må anses som en "instruks" etter § 209 annet ledd, som kun omfatter de som utfører "tjeneste eller arbeid for statlig eller kommunalt

⁴⁴ NOU 1984: 27 s. 86.

organ". Taushetsplikt bør ikke pålegges journalister, da det lett ville stride mot deres yringsfrihet og fundamentale oppgave som formidlere av opplysninger. Politiregisterloven § 35 gir også hjemmel for å pålegge taushetsplikt i enkelte tilfeller av utlevering av opplysninger.

Et praktisk vilkår som kan stilles ved kontrollert gjennomsyn er tiden som avsettes til gjennomsynet. For forsikringsselskaper bør det settes vilkår om at dokumentene kun kan kopieres i den grad det er et saklig behov begrunnet i selskapets egen behandling av saken.

Dokumenter som det er gitt innsyn i etter politiregisterforskriften § 27-2 og påtaleinstruksen § 16-5 kan bare brukes til det formål som begrunner utlånet, jf. § 27-2 femte ledd og påtaleinstruksen § 16-5 siste ledd. Kopi av dokumentet kan nektes hvis det er grunn til å frykte at det vil bli nyttet på urettmessig vis, jf. straffeprosessloven § 28 fjerde ledd, som det er vist til i politiregisterforskriften §§ 27-1 siste ledd og 27-2 annet og tredje ledd (se fotnote 20). Det skal normalt settes frist for retur av utlånte dokumenter, jf. politiregisterforskriften § 27-2 femte ledd og påtaleinstruksen § 16-5 siste ledd.

8.3 Anonymisering

Noen generell plikt til anonymisering etter straffeprosessloven, politiregisterloven eller politiregisterforskriften kan ikke utledes, selv om en anonymisering ville innebære at dokumentet ikke lenger inneholder taushetsbelagte opplysninger og dermed kunne vært gitt ut. Det må foretas en helhetsvurdering av om man skal foreta en anonymisering, hvor det bl.a. kan tas hensyn til etatens tid og ressurser og styrken i interessen som er knyttet til innsyn. Som nevnt i kap. 6.9 er det en viss plikt til å anonymisere dokumenter som er omfattet av innsynsretten etter EMK artikkel 10 nr. 1, dersom det vil muliggjøre innsyn etter nr. 2. Videre bør det vurderes å gi innsyn i anonymiserte henleggelsesbeslutninger, jf. kap. 6.1.

Anonymisering kan kreve sladding av mer enn navn og andre personalia, f.eks. beskrivelser av en person hvor identiteten skal beskyttes. Av forarbeidene til politiregisterloven fremgår:⁴⁵

"Det må være en rimelig grad av sikkerhet for at folk ikke kan identifisere den personen opplysningene gjelder, uten at det kreves betydelige anstrengelser hos mottaker. På den andre siden er det ikke krav om at det ikke skal være egengjenkjenning. Adgangen til å utlevere opplysninger vil blant annet bero på hvilke type opplysninger det er, og hvor i landet man befinner seg. Det er enklere å utelate individualiserende kjennetegn i store byer enn på små steder. (...) Det kan oppstå situasjoner hvor det på utleveringstidspunktet er upåregnelig for den som utleverer opplysningene at noen kan identifisere personen. I disse situasjoner har det tidligere ikke blitt ansett som et brudd på taushetsplikten at opplysninger utleveres, og utvalget anbefaler at denne forståelsen opprettholdes. I vurderingen av om individualiserende kjennetegn er utelatt, må politiet ta i betraktning hvilke andre opplysninger mottakere har som kan kobles med den informasjonen politiet går ut med. For eksempel må politiet alltid ta høyde for at det senere vil kunne bli en offentlig rettsforhandling, som gir allmennheten, og særlig pressen, mulighet til å gå tilbake og finne opplysninger som tidligere er gitt i en anonymisert kontekst, men som etter rettsbehandlingen enkelt kan kobles til person."

Når identiteten er alminnelig kjent er det ikke taushetsplikt om personalia, jf. politiregisterloven § 24 første ledd nr. 3. Men inneholder dokumentet personlige opplysninger om vedkommende som ikke er

⁴⁵ NOU 2003: 21 kap. 14.5.3.

alminnelig kjent, må det vurderes om dokumentet er taushetsbelagt og dermed ikke kan gis ut eller om de aktuelle opplysningene må sladdes.

En sak som Sivilombudsmannen behandlet i 2007 illustrerer dette: Dyrevernemnda ga en journalist bilder som var tatt under en inspeksjon av hundehold hjemme hos klagerne. Bildene inneholdt personlige opplysninger, som i utgangspunktet var omfattet av nemndas taushetsplikt etter forvaltningsloven. Navnene under bildene var ikke sladdet, som heller ikke ville vært tilstrekkelig: "Under enhver omstendighet var journalisten kjent med hvem hundeeieren var, og behovet for beskyttelse kunne dermed ikke anses ivaretatt ved at bildene i seg selv ikke inneholdt individualiserende kjennetegn." (Sak 2007/2159).

Det må fremgå av dokumentet at det er foretatt anonymisering, og hvor dette er foretatt.

Datatilsynets ga i 2015 ut veilederen *Anonymisering av personopplysninger*, som er tilgjengelig på tilsynets hjemmeside.