



RIKSADVOKATEN

Justis- og beredskapsdepartementet, Lovavdelingen

Deres referanse:

22/1508 - SBT

Vår referanse:

22/650 - 6 / HBH001

Dato:

23.09.2022

Høring - Dokumentoffentlighet i straffesaker

1. Innledning

Det vises til departementets høringsbrev 22. mars 2022, vedlagt professor Ragna Aarlis utredning "Dokumentoffentlighet i straffesaker".

Som påpekt i utredningen åpner dagens regelverk om innsyn i straffesaksdokumenter i stor grad for skjønnsmessige vurderinger og potensielt dermed for en ikke-enhetlig utøvelse av tjenestemannsskjønnet. Riksadvokaten har derfor utarbeidet veilederen "Innsyn i straffesaksdokumenter for andre enn sakens parter", som eksempelvis journalister, historikere, forfattere, studenter, organisasjoner og selskaper (heretter "Veilederen"), og fastsatt medierutiner for Den høyere påtalemyndighet. Veilederen ligger åpent tilgjengelig på riksadvokatens hjemmesider og gir konkrete retningslinjer for påtalemyndighetens behandling av begjæringer om innsyn i avsluttede og verserende straffesaker.

Riksadvokaten er enig i at dagens regelverk er fragmentert og vanskelig tilgjengelig, og mener som utreder at en samlet regulering vil kunne lette tilgjengeligheten for samtlige brukere av regelverket og bidra til en mer enhetlig praksis hos innsynsorganene. En er også enig i at dokumentinnsyn er et viktig verktøy for å opprettholde allmenhetens tillit til at statens maktmonopol på straffesaksfeltet utøves på en rettssikker og ellers forsvarlig måte. Ved vurderingen av hvor langt en skal gå i å åpne for økt dokumentoffentlighet, må imidlertid andre tungtveiende og til dels motstridende hensyn iakttas, slik som blant annet personvern hensyn og hensynet til at straffeprosessen skal være hensynsfull overfor parter, vitner og andre involvert. Rent overordnet savner riksadvokaten en grundigere drøftelse av disse motstridende hensynene i forbindelse med utformingen av de konkrete forslagene, herunder hvilke mulige virkninger økt dokumentoffentlighet vil ha for strafferettspleien på sikt.

En er, som det fremgår nedenfor, usikker på hvilken rekkevidde enkelte av de foreslåtte hjemlene for unntak fra innsynsrett er ment å ha, men det fremlagte forslaget går likevel for langt i å åpne for et generelt utgangspunkt om innsynsrett, både for "enhver" og pressen. Riksadvokatens overordnede synspunkt er at for de fleste av de dokumentkategoriene som omhandles i utredningen, bør spørsmålet om det skal gis innsyn fortsatt bero på en konkret avveining av de involvertes krav på personvern, etterforskningshensyn mv. opp mot behovet og de legitime interessene som den som begjærer det har for innsyn i de aktuelle dokumentene.

Under enhver omstendighet gir utredningen, som nå er sendt på høring, ikke tilstrekkelig grunnlag for en så grunnleggende omlegging og utvidelse av reglene om innsynsrett som det forslaget legger opp til. I lys av de tungtveiende, men også til dels motstridende, hensynene som gjør seg gjeldende mener riksadvokaten som også flere andre høringsinstanser at det ikke bør vedtas en større reform av innsynsreglene uten at det nedsettes et bredt sammensatt utvalg for å utrede virkningene og konsekvensene av økt dokumentoffentlighet. Et eventuelt forslag til konkrete regelendringer bør sendes ut på ny høring før det eventuelt legges frem en proposisjon for Stortinget.

En nevner likevel allerede nå at en ikke kan se innvendinger mot at lagmannsrettens og Høyesteretts silingsavgjørelser etter straffeprosessloven § 321 og § 323 skal være offentlige på lik linje med dommer, og at det er gode grunner til at forelegg på foretaksstraff, jf. straffeloven § 28 og 29, som et klart utgangspunkt skal være offentlige, og for øvrig at en vil være positiv til kodifisering av den "best practice" overfor pressen som i dag er nedfelt i de nevnte styrende dokumentene fra riksadvokaten.

Riksadvokaten tar i det følgende ikke sikte på noen fullstendig gjennomgang av det som er blitt et svært omfattende, og dels noe uoversiktlig, samlet lov- og forskriftsforslag. En vil i det følgende begrense seg til å knytte noen kommentarer til de overordnede spørsmålene som høringsinstansene ble bedt om å særskilt uttale seg om, og *enkelte* av de konkrete forslagene. At et forslag ikke er kommentert, er ikke uttrykk for at vi er enige i det som foreslås.

2. Forslagenes ivaretagelse av hensynet til personvern

2.1. Generelt om utredningen

Etter riksadvokatens syn preges utredningen av at det i liten grad foretas noen egentlig avveining av hensynene for og mot en rett til innsyn i de forskjellige dokumenttypene, før det konkluderes med en innsynsrett, enten for allmennheten eller bare pressen. Drøftelsen som leder opp til konklusjonen om at "enhver" bør gis innsyn i henleggelsesvedtak er i så måte illustrerende; utreder skriver først at *"henleggelsesgrunn er av betydning for hva det kan og bør gis innsyn i"* (side 113), og at det (side 115) *"er...argumenter som med tyngde kan tale mot generelle regler om rett til innsyn, herunder særlig personvernet til de som er berørt i saken"* og dessuten at i flere tilfeller *"vil det å utsette partene som innsyn fra utenforstående knapt stå i forhold til opplysningsutbyttet for allmennheten"*. Uten at disse mothensynene egentlig kan sees kvittert ut, konkluderes det så med at det er *"vanskelig å se gode grunner til at vedtaket om henleggelse skal kunne holdes skjult for allmennheten"*. Tilsvarende for drøftelsen som leder frem til at pressen skal ha rett til innsyn i dokumentbevis fremlagt i offentlig hovedforhandling; et spørsmål Aarli tidligere har vurdert, og der hun konkluderte med at *"[h]ensynet til en mer kontrolleffektiv og mer opplyst rettsreportasje ..., ikke [er] tilstrekkelig til å oppveie betenkelighetene med et krav på innsyn i fremlagte saksdokumenter i verserende straffesaker"*¹. En kan ikke se at herværende utredning kvitterer ut mothensynene hun den gang fant avgjørende:

¹ Aarli: "Offentlig rettergang; Publikums adgang til innsyn og omtale av straffesaker" (2010) kap 9.3.3.4.

"Spørsmålet er om påtalemyndigheten ikke bare burde ha anledning til å låne ut fremlagte saksdokumenter i verserende straffesaker, men om pressen burde ha krav på gjennomsyn av slike dokumenter. Personvern hensyn som kan tale for å nekte innsyn i dokumenter gjør seg ikke gjeldende med samme tyngde etter at dokumentet har blitt offentliggjort i retten. Teoretiske betraktninger, forankret i prinsippet in dubio pro publica, kan også tale for at det må foreligge et krav på innsyn i slike dokumenter. Flere argumenter taler likevel mot et krav på innsyn i fremlagte dokumenter. En dokumentoffentliggjøring gir vanligvis begrenset innsyn i dokumentets detaljer. Et krav på innsyn vil øke arbeidspresset på påtalemyndigheten. Personopplysninger eller andre sensitive opplysninger må unndras fra fremlagte dokumenter og det må løpende foretas vurderinger av om hensynet til privatlivet til aktørene eller hensynet til oppklaring av saken konkret veier tyngre enn offentlige interesser i innsyn. Det er tale om vanskelige avveininger som ikke bør være truffet for hastet for å etterkomme krav om dokumentinnsyn på fremleggelsestidspunktet."

2.2. Unntakshjemlen(e) knyttet til personvern

Forutsatt at en begjæring om innsyn gjelder et dokument omfattet av opplistingen i forslagets §§ 29 a og 29 b, antas at avslag på begjæring om innsyn av personvern hensyn vil måtte skje med hjemmel i § 29 c andre ledd bokstav b om at "*retten til innsyn kan avslås ... når hensynet til privatlivets fred krever det*". En nevner her at det foreslåtte unntaket i § 29 c andre ledd bokstav d; "*når ... fornærmedes ettermæle krever det eller en mistenkt eller et vitne ber om det av grunner som retten finner fyllestgjørende*", neppe rekker lenger enn unntaket som gjelder "*privatlivets fred*".

Både disse og de øvrige unntakene i forslagets § 29 c andre ledd er hentet fra domstolloven § 125 som regulerer når dørene kan lukkes, mens forslagets § 29 c andre ledd altså regulerer retten til dokumentinnsyn - både i rettsavgjørelser, rettsbøker, og dokumenter som har vært fremlagt for retten som hjelpedokumenter og bevis, og påtaleavgjørelser og -dokumenter i saker som aldri kommer så langt som til å bli behandlet av retten, som henleggingsvedtak, forelegg og innstillinger fra underordnet til overordnet påtalemyndighet. Som flere av de andre foreslåtte unntakene fra innsynsrett, er også disse behandlet relativt summarisk i utredningen, men det fremgår at de "*så langt det passer skal tolkes på samme måte som ved spørsmålet om lukkede dører*" (s 241).

For riksadvokaten er det uklart om utreder mener at terskelen for å nekte innsyn i (alle) disse dokumentene skal være like høy som der spørsmålet er om allmennheten skal utelukkes fra offentlig rettergang. Det kommer som kjent bare på tale å lukke dørene dersom forhandlingene gjelder "*særskilt intime og private anliggender for en fornærmet eller vitne, eller hvis slike forhold hos tiltalte ikke eller i liten grad direkte gjelder selve tiltalen eller straffespørsmålet*", og for eksempel er det forutsatt at lukking bare skal skje helt unntaksvis under fornærmedes forklaring i sedelighetssaker². Etter vårt syn bør terskelen være lavere når spørsmålet i stedet er om enhver, eller pressen, skal gis innsyn i straffesaksdokumenter med

² Juridika, lovkommentaren til domstolloven § 125.

varierende grad av allmenn interesse. Det kan nevnes at det likelydende unntaket fra dokumentinnsyn i saksdokumenter i sivile saker i tvisteloven § 14-4 andre ledd bokstav b, som *"må tolkes i lys av EMK artikkel 8 om rett til privatliv og familieliv"*, gir anvisning på en *"skjønnsmessig vurdering"* der det *"blant annet [er av] av betydning hvilken interesse den som begjærer innsyn, kan ha av innsyn"*, og det ikke nødvendigvis er slik at *"[d]e hensyn som tilsier at innsyn bør nektes... tilsier at saken bør behandles for lukkede dører"*³. Om forslaget § 29 c andre ledd bokstav b er ment å tolkes like strengt som om spørsmålet hadde vært om dørene skal lukkes er forslaget ivaretagelse av personvern hensyn etter riksadvokatens vurdering klart utilstrekkelig, mens det, dersom bestemmelser er ment å gi anvisning på en konkret skjønnsmessig vurdering av om det riktig å prioritere informasjonskrav framfor personvern - er vanskelig å se at forslaget bringer særlig mer klarhet for den som begjærer innsyn enn dagens regelverk.

Det er også foreslått et unntak fra innsynsrett i forslaget § 29 d bokstav h for *"andre opplysninger som er taushetsbelagt i medhold av lov eller av retten i medhold av lov, og der særlig hjemmel for å gjøre unntak av hensyn til allmenne interesser ikke foreligger"*. Det er uklart hva bestemmelsen tar sikte på. I de forklarende merknadene heter det at *"bestemmelsen tydeliggjør at tjenestemenn som behandler straffesaker har taushetsplikt og må ha hjemmel for å kunne gjøre unntak fra denne"*, og at *"[d]et må vurderes konkret om det kan være aktuelt å anvende unntak fra taushetspliktsregler av hensyn til allmenne interesser slik at innsyn i opplysninger som i utgangspunktet er belagt med taushetsplikt likevel kan gis"* (s 244).

Dersom man først har konkludert med at rett til innsyn ikke følger av forslaget §§ 29 a og 29 b, eventuelt fordi unntakene i forslaget §§ 29 c og 29 d kommer til anvendelse, legger forslaget opp til en plikt til å vurdere *merinnsyn* der innsynskravet er fremmet av pressen eller *"personer med særlig interesse i en sak"*, jf. forslaget §§ 29 tredje ledd og § 29 e. Utreder har utviklet kriteriene for merinnsynsvurderingen i forslaget § 29 e på bakgrunn av praksis fra EMD, og i de forklarende merknadene på s 245-247 er det da også EMDs praksis det er redegjort for. Gitt de strenge "terskelkriteriene" for at et innsynskrav i det hele tatt kan bygges på artikkel 10 kan det spørres om det er hensiktsmessig å knytte en merinnsynsvurdering så klart til de fire "Magyar Helsinki Bizottság"-kriteriene. Det mest krevende i en merinnsynsvurdering vil være om innsynskrav skal prioriteres på bekostning av andre tungtveiende hensyn under "kan"-skjønnet, for eksempel de involvertes personvern. For denne vurderingen har foreliggende EMD-praksis i de færreste tilfeller noen direkte overføringsverdi, og forslaget gir dermed liten eller ingen veiledning til de som skal behandle det presumptivt økte antallet begjæringer om merinnsyn forslaget vil lede til.

³ Juridika, lovkommentaren til tvisteloven § 14-4, punkt 2 og 4.

2.3. Gjennomføringen av innsyn – lagrings- bruks- og sletteplikter?

Når politi og påtalemyndighet behandler opplysninger i straffesaker, er behandlingen regulert i politiregisterloven med forskrift, med mindre noe annet fremgår av straffeprosessloven. Loven oppstiller blant annet krav til informasjonssikkerhet, herunder krav til konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet, samt krav til logging, sikkerhetstiltak og sporbarhet.

Slik Riksadvokaten forstår forslaget legges det opp til at "enhver" har krav på *avidentifisert* elektronisk kopi av dokumenter *på epost* (s 233)⁴. Dersom innsynet i stedet gjennomføres som "selvbetjent innsyn" på elektronisk plattform – en løsning som ikke er realistisk innen overskuelig fremtid i hvert fall for påtalemyndighetens del - skal direkte identifiserende personopplysninger om mistenkte, fornærmede og vitner være fjernet når plattformen er åpen for "enhver", mens direkte identifiserende personopplysninger om fornærmede og vitner "kan" være fjernet på lukket nettsted for pressen, se forslagene til nye bestemmelser i påtaleinstruksen §§ 17-2, 18-8, 18A-1 og 20-7, og skissen til ny forskrift om offentlighet i rettspleien §§ 13, 14 og 15.

Som kjent er avidentifisering i mange tilfeller ikke det samme som anonymisering. Det er i forslaget heller ikke oppstilt regler om lagrings- bruks- og sletteplikter, verken for "enhver" eller pressen. Med tanke på at det er tale om dokumenter som er innhentet eller utarbeidet under taushetsplikt, og som kan være belastende for de omtalte om kommer på avveie, er dette klarligvis betenkelig. Det kan dessuten spørres om forslaget legger til rette for at allmennheten kan lage sitt eget arkiv over historiske straffesaksopplysninger. Overtredelse av en eventuell sletteplikt pålagt særskilt i medhold av § 29 h fjerde ledd vil være vanskelig å avdekke og håndheve.

3. Fornærmedes prosessuelle stilling

I Veilederen kap 7.6.1 heter det at "*[h]ensynet til effektivt rettsmiddel etter EMK artikkel 13 tilsier at det bør være en rettslig prøvingsadgang også for avgjørelser om å tillate innsyn ...hvis klageren anfører, og med rimelig grunn kan hevde, at innsyn vil innebære en konvensjonskrenkelse.*"

I forslaget gis verken fornærmede eller andre klage- eller ankerrett for *tillatelse* til å gi (mer-)innsyn, en avgjørelse som for øvrig heller ikke må begrunnes, sml. forslagets § 29 h sjette ledd første punkt. Fornærmede – eller andre - gis heller ingen rett til å uttale seg forut for at innsyn gis i de dokumenter i opplistingen i forslagets § 29a og 29b, men bare før det gis merinnsyn etter forslagets § 29e, sml. § 29 h tredje ledd siste punkt. Løsningen som er valgt kan ikke sees tilstrekkelig begrunnet, og er en annen enn det som gjelder domstolens

⁴ Dette selv om det i utkastene til nye ledd i påtaleinstruksen §§ 17-2, 18-8, 18A-1 og 20-7 heter at innsyn "kan" (og ikke "skal") gis ved kopi, og det ikke er foreslått tilsvarende regel om at retten til innsyn etter individuelt vedtak (kun) gjelder *avidentifisert* kopi som der domstolen gir dokumentinnsyn, se skissen til ny forskrift om offentlighet i rettspleien § 15 (s 260)

beslutning om å gi dokumentinnsyn i sivile saker, jf. tvl § 14-4 jf § 14-6, og dessuten om ikke å lukke dørene, jf. dl § 125, og tillate strømming av rettsmøte, jf. dl § 124a andre ledd. ⁵

4. Hensynet til en effektiv etterforsking og iretteføring

Det kan ikke sees drøftet i utredningen om en omfattende innsyns adgang for allmennheten på sikt vil kunne medføre at siktede og vitner blir tilbakeholdne med å gi opplysninger til politiet, jf. Veilederen kap 2, og høringsuttalelsen fra Nordland statsadvokatembeter.

For så vidt gjelder hensynet til en *effektiv* etterforsking og gjennomføring av saken i rettsapparatet, så innebærer forslaget altså en kraftig utvidelse av retten til innsyn, både for "enhver" og pressen. Uten tilførsel av de nødvendige ressursene til å avgjøre flere innsynsbegjæringer vil dette nødvendigvis måtte tas fra de ressurser som ellers ville vært brukt til å etterforske og iretteføre sakene. Det tilføyes at en ikke kan se at det at domstolene skal avgjøre innsynsbegjæringer i verserende saker – så vidt en forstår også begjæringer om merinnsyn – vil være ressursbesparende, heller tvert imot: Påtalemyndigheten må påregne å bruke like mye tid på å uttale seg om spørsmålet om innsyn som skal avgjøres av domstolen som der den skulle treffe avgjørelsen selv⁶.

Såfremt man er i en av dokumentkategoriene som i utgangspunktet omfattes av rett til innsyn for hhv "enhver" eller bare pressen, må avslag på innsyn av etterforskningshensyn måtte skje med hjemmel i forslagets § 29 c andre ledd bokstav c, som bestemmer at "*retten til innsyn kan avslås ... når særlige forhold gir grunn til frykt for at offentlighet vil kunne vanskeliggjøre oppklaring av saken*". Etter riksadvokatens syn bør en slik unntaksregel under enhver omstendighet formuleres slik at det tydelig fremgår at dokumentinnsyn kan nektes både av hensynet til etterforskningen i den straffesaken avgjørelsen gjelder og annen etterforskning, f.eks. innen et større sakskompleks eller i andre straffesaker. Dessuten bør påtalemyndigheten ha rett til å anke rettens beslutning om å gi (mer-)innsyn i verserende saker.

5. Merknader til enkelte av forslagene

Vestfold, Telemark og Buskerud statsadvokatembeter og Oslo statsadvokatembeter har avgitt grundige høringsuttalelser der de fleste forslagene er gjennomgått punkt for punkt.

⁵ En annen sak er at det i mange tilfeller ikke være *mulig* for retten å foreta en vurdering av om innsyn kan gis etter de foreslåtte reglene uten å innhente påtalemyndighetens, forsvarers og eventuell bistandsadvokats syn, for eksempel der domstolen – før "enhver" gis innsyn i en tiltalebeslutning – må vurdere om det er sannsynlig at en sak helt eller delvis vil bli ført for lukkede dører, jf. § 29 a første ledd bokstav a.

⁶ For øvrig har utreder *ikke* foreslått opphevelse av dagens hjemmel for påtalemyndigheten til å gi dokumentinnsyn i påtaleinstruksen § 16-5 andre ledd om at "*... dokumentene i en verserende straffesak [kan] ... lånes ut når særlige grunner foreligger og det anses ubetenkelig av hensyn til sakens videre behandling*". De foreslåtte regelverket åpner dermed for fremsettelse av innsynsbegjæringer i verserende saker både til retten og påtalemyndigheten.

Riksadvokaten slutter seg i all hovedsak til det som der fremgår, og begrenser seg her kun til å komme med noen tilleggsbemerkninger for *enkelte* dokumenttyper.

5.1.Innsyn for "enhver" i påtalevedtak som avslutter saken

Påtalevedtak som avslutter saken, jf. forslagets § 29 b første ledd bokstav a, omfatter beslutninger om henleggelse, påtaleunntatelse, overføring til konfliktråd og forelegg, jf. forslagene til nye bestemmelser i påtaleinstruksen §§ 17-2, 18-8, 18 A-1 og 20-7. Langt de fleste straffesakene avsluttes på denne måten. I dag er det ingen *rett* for allmennheten til innsyn i påtalevedtak, men uttrykkelig forutsatt i politiregisterloven at det *kan* gis, jf. politiregisterforskriften § 9-8 femte ledd. I Veilederen kap 6.1 heter det at det er "*naturlig at påtalemyndigheten praktiserer meroffentlighet...når journalister eller andre med «saklig grunn» begjærer innsyn i påtalemyndighetens begrunnede henleggelsesbeslutninger*", og for vedtatte forelegg 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*". Etter riksadvokatens syn bør dagens rettstilstand videreføres.

Utreder foreslår at ikke bare pressen, men "enhver" gis innsyn i slike vedtak. I tillegg til de skjønsmessige unntaket for "privatlivets fred" som er kommentert over, er det i utgangspunktet kun unntak for påtalevedtak som det ikke er gitt underretning om (forslagets § 29 b første ledd bokstav a), påtalevedtak der mistenkte var under 18 år på handlingstidspunktet (forslagets § 29 andre ledd bokstav c, som dels er inntatt også i de foreslåtte nye bestemmelsene i påtaleinstruksen), påtalevedtak truffet for mer enn ett år siden (forslagets § 29 c første ledd bokstav b) og forenklet forelegg (forslagets § 29 c første ledd bokstav a). Som begrunnelse for "enhvers" rett til innsyn er "*kontroll- og tillitshensyn og hensynet til å sikre likebehandling av borgere*" (s 237).

Etter riksadvokatens syn er det grunnleggende problematisk at utredningen, før det konkluderes med en vesentlig utvidelse av "enhvers" rett til innsyn i straffesaksdokumenter, ikke drøfter verken hvilke forutsetninger "enhver" vil ha – basert på innsyn i enkeltavgjørelser – for å drive kontroll av påtalemyndigheten, eller risikoen for at innsynsretten for "enhver" blir brukt til "sladder og underholdning".

Riksadvokaten forstår forslaget om offentlighet for vedtak om henleggelse slik at "enhver" skal gis innsyn i 1) standard underretningsbrev om henleggelse, der (bare) dette foreligger, 2) begrunnet vedtak om henleggelse, der dette foreligger, og muligens også 3) klageinstansens vedtak om ikke å ta klage over henleggelse til følge. Mens innsyn i et standard underretningsbrev vanskelig kan sees å opplyse om noe mer enn at det har vært en straffesak som er henlagt, kan dokumenttype 2) og 3) inneholde mer informasjon – iblant personsensitiv informasjon både om mistenkte, eventuelle fornærmede og potensielt også tredjeparter. Til

illustrasjon kan vises til Sivilombudets uttalelse i sak 2020/574⁷, der det fremgår at statsadvokatens beslutning om henleggelse av en anmeldt voldtekt inneholdt *"en lengre gjengivelse av politiets bevismessige begrunnelse"* for hvorfor beviskravet ikke var oppfylt. At "enhver" har rett til kopi av slike vedtak reiser åpenbart spørsmål om de involvertes rett til personvern, og vil på sikt muligens kunne ha uheldige konsekvenser i form av at saker ikke blir anmeldt, jf. høringsuttalelsen fra Nordland statsadvokatembeter. I de begrunnede henleggelsesbeslutningene fattet av statsadvokat kan dessuten fremgå at *politiet* mente det var tilstrekkelig grunnlag for tiltale, og slik sett vil innsyn kunne åpne for en diskusjon om siktede "virkelig" er uskyldig.

For så vidt gjelder vedtatte forelegg mener riksadvokaten at hvorvidt det bør gjelde et utgangspunkt om offentlighet og dermed innsyn for "enhver" ikke nødvendigvis stiller seg likt i tilfeller der forelegget er rettet mot fysiske personer, og der forelegget er rettet mot foretak. I sistnevnte tilfelle er gjennomgående personvern hensyn mindre fremtredende og den allmenne interesse større. Knut Høivik drøfter som kjent spørsmålet om forelegg mot foretak bør offentliggjøres i utredningen "Foretaksstraff og korrupsjon" på sidene 281-284, og konkluderer med at dette bør gjøres. Mens Riksadvokaten ikke har innvendinger mot dét, er det imidlertid ikke gitt at forelegg mot privatpersoner, for eksempel for bruk av narkotika eller kjøp av seksuelle tjenester, skal være offentlig i samme utstrekning som forelegg mot bygdas "hjørnesteinsbedrift" for å ha forurenset vassdrag. *Muligens* er det nettopp dette utreder er inne på når hun skriver at *"unntakene fra rett til innsyn i § 29 c og § 29 d gir rettsgrunnlag for å finne forsvarlige løsninger på hva retten til innsyn skal omfatte"* for så vidt gjelder forelegg (side 121). Som nevnt over er Riksadvokaten usikker på hvilken rekkevidde blant annet det foreslåtte unntaket for *"privatlivets fred"* i forslagets § 29 c andre ledd bokstav c er ment å ha, og dermed hvor langt utgangspunktet om offentlighet for forelegg er ment å rekke.

I motsetning til hva som er foreslått for forelegg, jf. forslaget til nytt annet ledd i påtaleinstruksen § 20-7, er det for de øvrige påtalevedtakene (henleggelsesvedtak, påtaleunntakelser og beslutninger om overføring av saker til konfliktråd) i forslagene til nye bestemmelser i påtaleinstruksen §§ 17-2, 18-8 og § 18 A-1 ikke inntatt henvisning til unntakene i forslagets §§ 29 c og 29d – og dermed for eksempel hensynet til privatlivets fred, jf. forslagets § 29 c andre ledd bokstav b. Muligens beror dette på en inkurie.

5.2. Innsyn for pressen i dokumentbevis som har vært fremlagt i offentlig hoved- og ankeforhandling

Et av de vesentligste forslagene i utredningen er å gi pressen rett til innsyn i *"dokumentbevis som har vært fremlagt i offentlig hoved- og ankeforhandling"*, jf. forslagets § 29 a annet ledd bokstav g.

I Veilederen heter det i pkt 6.5 at *"[f]or at journalister som følger saken skal kunne utføre sin oppgave på best mulig måte bør aktor vise imøtekommenhet overfor journalister som ønsker å*

⁷ <https://www.sivilombudet.no/uttalelser/riksadvokatens-valg-av-henleggelseskode-og-skriftlige-begrunnelse-for-a-henlegge-en-voldtektssak/>

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 ...), 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 ... Er billedmateriale fremlagt for retten i mapper og ikke vist på storskjerm, bør aktor normalt sørge for utlån eller gjennomsyn ... Ønsker journalisten å få kopi av bilder eller andre dokumenter som er fremlagt i retten, eller 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." Riksadvokaten mener at pressens innsyn i fremlagte dokumentbevis fortsatt bør bero på en slik konkret vurdering.

I tillegg ønsker Riksadvokaten også å peke på noen *praktiske* spørsmål knyttet til den foreslåtte retten til innsyn i det faktiske utdraget – som ikke eller i liten grad er berørt i utredningen og som har en side til forslagets ressursmessige konsekvenser:

Utreder foreslår, "for å begrense risiko for misbruk av tilgang på informasjon som knytter seg til den foreslåtte adgang til dokumentinnsyn i digitale faktiske utdrag" hjemler til å fjerne "direkte identifiserende opplysninger om fornærmede og vitner" i §§ 29 a fjerde ledd og 29 b femte ledd, når det faktiske utdraget legges ut lukket nettsted for pressen. For innsyn som gjennomføres "etter individuelt vedtak" er aidentifisert kopi hovedregelen, jf over. Riksadvokaten antar at også for saken ellers utenforstående tredjemenn som er omhandlet i dokumenter i utdraget, må aidentifiseres. Man bør her ha i mente at utreder på s 198 henviser til en rapport fra Domstolsadministrasjon om at det "ikke er ansett som realistisk" å få utviklet et aidentifiseringsverktøy som ikke krever manuell etterkontroll.

Det er også spørsmål knyttet til "overskuddsinformasjon" i faktiske utdrag som må avklares før et forslag som det foreliggende blir vedtatt. Utreder legger til grunn at "[n]år saken tas opp til doms, foreligger det et digitalt dokument..som viser nøyaktig hva retten kan bygge sin avgjørelse på og som er enkelt tilgjengelig for innsyn" (s 156). Dette premisset ligger til grunn for forutsetningen om at innsynsrett for pressen ikke trenger å bli "særlig byrdefullt" (side 155). Til dette kan bemerkes at et faktisk utdrag regelmessig vil inneholde dokumenter, eller deler av dokumenter, som verken har vært opplest eller gjennomgått, under forhandlingene. I LF-2014-103657-3 tok lagmannsrettens stilling til, og avviste, forsvarers begjæring om å forut for rådslagingen ta ut «overskuddsmateriale», i form av alle sider det ikke har vært dokumentert fra, og de delene av sidene som ikke hadde vært dokumentert for retten.

Lagmannsretten la til grunn at *"det vil være mulig å ta ut dokumenter slik som det har vært krevet, men at dette vil være svært arbeidskrevende"* Retten kunne se at det som kunne oppnås *"på noen måte står i forhold til innsatsen"*. I LG-2016-7782 besto det faktiske utdraget av omtrent 40 000 sider, og forsvarers anke til Høyesterett over lagmannsretten avgjørelse om ikke å pålegge påtalemyndigheten å utarbeide "nettutdrag" ble forkastet (HR-2016-612). Høyesterett uttalte at *"[d]et er elektronisk dokumentutdrag i saken, og det totale antall fremlagte dokumenter er svært stort. Det knytter seg særlige utfordringer til å rense slike utdrag for udokumenterte dokumenter eller deler av dokumenter."*

Når det gjelder det mer lovtekniske nevnes at i merknadene til forslagets § 29 b (side 237) heter at *"[f]or saker som blir behandlet i domstolene, kommer retten til innsyn i avsluttet straffesak i § 29 b i tillegg til eventuelle innsynsretter etter § 29 a"*. Slik en forstår dette, skal pressen ha krav på innsyn i fremlagte dokumentbevis i alle avsluttede saker så lenge de har vært behandlet i retten. Det er påtalemyndigheten som behandler begjæringer om innsyn i avsluttende saker (og ikke retten), jf. forslagets § 29 g tredje ledd. Den foreslåtte hjemmelen for unntak fra taushetsplikt i politiregisterforskriften § 27-2 fjerde ledd avgrenser imidlertid mot innsynsrett hjemlet i forslagets § 29 a – og gir dermed påtalemyndigheten ingen rett til å gi verken pressen eller andre innsyn i fremlagte dokumentbevis. Det er også uklart om utreder mener om det er påtalemyndigheten eller retten som skal behandle merinnsynskrav i dokumentbevis, da det er lagt til grunn (side 156) at *"påtalemyndigheten kan ha anledning til å gi innsyn i dokumenter ...som ikke har vært fremlagt for retten"*, samtidig som *"[r]etten til innsyn i dokumentbevis som er blitt fremlagt i offentlig hovedforhandling er ikke et forbud om å gi innsyn i det faktiske utdraget før alle bevis er blitt ført"* og at det kan gi (mer-)innsyn, forutsetningsvis av domstolen, i *"hele det faktiske utdraget når bevisførselen starter"* (side 248).

5.3. Innsyn for "enhver" i hjelpedokumenter

I Riksadvokatens veileder pkt 6.5 er – som gjengitt i forrige avsnitt - aktor oppfordret til å vise imøtekommenhet overfor journalister som ønsker kopi av dokumenter fremlagt for åpen rett, inkludert det som typisk anses som såkalte "hjelpedokumenter".

"Hjelpedokumenter" brukes om et bredt spekter av forskjellige typer dokumenter, for eksempel – som beskrevet i NOU 2016:24 kap 18.2.2:

"... disposisjon, illustrasjon, oversikt eller annet hjelpemiddel for å lette bevisføringen slik at den bedre oppfattes av rettens aktører...Det kan for eksempel være tilfellet med en oversikt over et omfattende datamateriale fra en mobiltelefons utslag på basestasjoner. Opplesning av rådataene gir liten mening isolert, men når de plottes inn og ses i sammenheng med et kart som viser tiltaltes bevegelser eller hvor andre mulig impliserte har befunnet seg på et bestemt tidspunkt, vil betydningen av slikt bevismateriale straks bli tydeligere. Andre bevis vil man straks også forstå bedre bare de presenteres på en hensiktsmessig måte, for eksempel vil en oversikt over transaksjoner på en konto kunne være lettere tilgjengelig både for aktørene og

offentligheten hvis den parten som vil legge frem oversikten, også tydeliggjør hvilke transaksjoner som er av interesse".

Etter riksadvokatens syn bør dagens rettstilstand – og dermed at *pressen* kan gis innsyn i slike dokumenter etter en konkret vurdering - opprettholdes. Gitt hva et "hjelpedokument" typisk vil inneholde, kan en se for seg mange situasjoner hvor et "hjelpedokument" vil inneholde sensitive (person-)opplysninger, for eksempel navn, telefonnummer, kontonummer, bilskilt mv.

Som nevnt over forstår en forslaget slik at det er utreders forutsetning at det i utgangspunktet kun er "avidentifisert" kopi som kan kreves. Dersom navn, telefonnummer, kontonummer, bilskilt mv. må sladdes i et hjelpedokument før det gis kopi til "enhver", eventuelt *pressen*, vil dette både kreve ressurser samtidig som "sluttproduktet" i mange tilfeller ikke vil være særlig opplysende.

5.4. Innsyn for pressen i innstillinger til påtalevedtak fra underordnet til overordnet påtalemyndighet

Utreders foreslår at *pressen* skal gis innsyn i innstillinger fra underordnet til overordnet påtalemyndighet. Dette er ikke kommet til uttrykk i de foreslåtte nye bestemmelsene i straffeprosessloven, men i påtaleinstruksen §§ 17-2, 18-8 og 20-7, både der saken ender med henleggelse (side 115–116), påtaleunntatelse (side 118) og forelegg (side 122).

Slike innstillinger er interne dokumenter som heller ikke siktede i saken uten videre kan kreve innsyn i, jf. Rt-1993-1077. Hensynene mot innsyn i slike dokumenter er redegjort for blant annet i HR-2021-526-A (Våpensaken), der VGs begjæring om innsyn i innstillingen, samt politiforklaringer ikke ble tatt til følge, i "*en sak som har betydelig offentlig interesse på et område der pressen har en viktig rolle som «vakthund»*", se avsnitt 100 flg. Det sentrale hensynet Høyesterett trakk frem var at "*[d]et er vesentlig at påtalemyndigheten – før en avgjørelse treffes – må ha mulighet til å foreta brede og åpne skriftlige vurderinger*". Høyesterett kom videre til at, siden det forelå en begrunnet henleggelsesbeslutning, ville "*[i]nnstillingen ... uavhengig av hva det inneholder, ikke kunne ha mer enn en begrenset betydning*" for offentlighetens vurdering av saken og eventuell kritikk mot saksbehandlingen.

I utreders drøftelse, som altså leder frem til en konklusjon om at *pressen* skal ha en i utgangspunktet ubetinget rett til innsyn i slike innstillinger (side 115 flg), savner riksadvokaten drøftelse av hensynet som så langt har vært avgjørende for den restriktive praksisen med å gi innsyn i interne innstillinger. Det er heller ingen av de foreslåtte unntakshjemlene i forslagets § 29c eller § 29d som kan gi grunnlag for avslag under henvisning til påtalemyndighetens behov for å kunne "*foreta åpne og bred skriftlige vurderinger*". Etter riksadvokatens syn bør dagens restriktive praksis videreføres.

6. Avsluttende merknader

Høringsinstansene er også bedt om å uttale seg om økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene. Gitt det store antall straffesaksdokumenter som etter forslaget

enten blir offentlige, eller det gis en rett til innsyn i, eller som det må vurderes meroffentlighet for, er riksadvokaten ikke enig i utreders antagelse om at forslagene, til tross for at "[e]n utvidet rett til innsyn må antas å føre til at det fremmes flere krav på innsyn", "neppe anses å ha betydelige økonomiske eller administrative konsekvenser" (side 226).

En finner likevel grunn til å understreke at riksadvokatens fremste innvendinger verken er forslagets ressursmessige konsekvenser eller mer lovtekniske spørsmål om reglenes utforming. Vår fremste innvending er at hensynet til personvern, herunder det grunnleggende kravet om at straffeprosessen skal være hensynsfull overfor parter, vitner og andre involverte, og de mulige virkningene og konsekvenser for strafferettspleien på sikt av økt dokumentoffentlighet, ikke er undergitt noen tilstrekkelig grundig drøftelse.

Torunn Salomonsen Holmberg
ass. riksadvokat

Helene Bærug Hansen
statsadvokat

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur

