

Riksadvokaten  
[postmottak@riksadvokaten.no](mailto:postmottak@riksadvokaten.no)

Deres ref.: -16/2758 ES GUH/bj

Oslo 2017-03-01

## **Høring – utkast til rundskriv om innsyn i straffesaksdokumenter for andre enn partene i saken**

### **1. Innledning**

Norsk Presseforbund (NP) er fellesorganet for norske medier i etiske og redaksjonelt faglige spørsmål. Norsk Redaktørforening (NR) er en landsomfattende sammenslutning av redaktører i alle typer medier. Norsk Journalistlag (NJ) er organisasjonen for redaksjonelle medarbeidere, herunder ledere og frilansere som har journalistikk som yrke. Vi takker for konstruktivt møte med førstestatsadvokat Anne Grøstad og Pressens Offentlighetsutvalg 9. februar i år, og for at vi har fått utsatt høringsfristen med to uker.

Regler om allmennhetens og mediernes innsynsrett i straffesaksdokumenter er av stor betydning som arbeidsverktøy for en rekke journalister landet rundt. Enten det er tale om store redaksjoner med dedikerte journalister innenfor retts- og kriminaljournalistikken, eller det er en mindre redaksjon som mer sporadisk dekker aktuelle straffesaker, er størst mulig åpenhet og innsyn i rettspleien helt avgjørende for at mediene skal kunne utføre sitt journalistiske oppdrag - som kritisk videreformidler av og plattform for debatt om viktige samfunnsproblemer. Norske medier er derfor avhengig av et utfyllende regelverk som tydeliggjør gode vilkår for journalister om innsyn i straffesaksdokumenter. I en tid da mediene tappes for både økonomiske og menneskelige ressurser er det særlig viktig at regelverket er oversiktlig og tydelig.

Vi er derfor helt enig med Riksadvokaten i at det er behov for en samlet og mer konkret oversikt over reglene om innsynsrett i straffsaksdokumenter. I dag er regelverket alt for fragmentarisk og uoversiktlig. Ikke minst må avgjørelser fra de siste årenes rettspraksis fra Høyesterett og Den europeiske menneskerettsdomstolen (heretter forkortet EMD) i større grad tydeliggjøres for aktørene, som veiledning for dem som skal bruke de nye prinsippene til daglig.

I dag er det slik at offentlighetsreglene praktiseres svært ulikt, tidvis også innenfor samme politidistrikt. Offentlighetsprinsippet er hos mange politijurister rett og slett for dårlig forankret. Vi anser dette som et betydelig problem, som i praksis innebærer en fare for ulik rettssikkerhet og ulikheter i informasjonstilgangen fra politi- og påtalemyndighet til publikum og mediene.

Siden det ikke bare er personer med juridisk utdanning, men også ikke-jurister som skal bruke Riksadvokatens veiledning, er vi usikre på om utkastet til rundskriv har blitt det mest pedagogiske grunnlagsdokumentet. Særlig gjelder dette punkt 6.9 om Den europeiske menneskerettskonvensjonen (heretter EMK) artikkel 10 om ytringsfrihet, som etter vår mening «lever sitt eget liv» i utkastet, og i for liten grad er implementert som en del av det praktiske verktøyet på området.

Samtidig er det viktig for oss innledningsvis å understreke at vi også synes det er mye bra med dette utkastet. En liten bagatell i den overordnede sammenheng er at vi mener «innsynskrav» er et mer dekkende og oppdatert begrep enn «innsynsbegjæring». På et mer overordnet plan hadde vi ønsket at også informasjonen i note 29, om at Riksadvokatens rundskriv nr. 1/1981 om meddelelser til offentligheten om straffesaker fremdeles gjelder, ble plassert tydeligere i utkastet til rundskriv.

## **2. Rettslige utgangspunkter og grunnleggende hensyn (utkastets punkt 2)**

Under punkt 2 – rettslige utgangspunkter og grunnleggende hensyn - savner vi det grunnleggende utgangspunktet som vår lovgivning bygger på, nemlig at det skal praktiseres mest mulig åpenhet - også innen strafferettspleien. I stedet konstateres det i utkastet helt kort at offentleglova ikke gjelder straffsaksdokumenter, før man går direkte over til en omfattende beskrivelse av taushetsplikten for ansatte i politi og påtalemyndighet. Slik vi ser det blir dette feil utgangspunkt, særlig når utgangspunktet er «Rettslige utgangspunkter og grunnleggende hensyn». Allmennhetens innsyn i politiets og påtalemyndighetens arbeid er åpenbart et «grunnleggende hensyn» og bør vektlegges innledningsvis i beskrivelsen av de beskränkninger som gjelder for det samme innsynet.

Det følger av offentlighetsprinsippet fastsatt i domstolsloven § 124 at forhandlinger og dom i straffesaker er offentlige. Dette gjelder selv om alle strafferettsforhandlinger og straffedommer inneholder en rekke opplysninger om «noen personlige forhold», som derfor normalt er taushetsbelagte. De aller fleste strafferettsforhandlinger og straffedommer inneholder også sensitive personopplysninger - uten at det av den grunn er adgang til å lukke forhandlingene eller unnta dommen fra innsyn. Lovgiver har således tatt det standpunktet at når myndighetene velger å straffeforfølge noen, har det i seg selv så stor offentlig interesse at hensynet til vern av taushetsbelagte opplysninger må vike. Dette er som kjent ansett som et grunnleggende rettssikkerhetsprinsipp og avgjørende for at mediene skal ha mulighet til å fylle sin kontrollerende rolle. Allerede her burde rundskrivet

kort nevne den rettsutvikling som har vært, blant annet med vektlegging på avveiningen opp mot EMK artikkel 10.

Prinsippet om allmennhetens adgang til innsyn i offentlig virksomhet er også ansett som så viktig at det er nedfelt i Grunnlovens § 100 femte ledd og i forarbeidene til Grunnlovens § 100. I St.meld.nr. 26 (2003-2004) punkt 6.6 står det følgende: «*Departementet vil likevel understreke at en grunnlovfesting av offentlighetsprinsippet, sammen med en grunnlovfesting av infrastrukturkravet, bør stå som en permanent oppfordring om å arbeide for størst mulig grad av åpenhet i den lovgivning som til enhver tid gjelder.*»

Det kan synes som om Riksadvokaten legger til grunn at hovedregelen er at det ikke gjelder innsynsrett i dokumenter i påtalemyndighetens og politiets virksomhet. Dette må nyanseres. I St.meld.nr. 26 (2003-2004) punkt 6.6 står det videre:

*«Det er noe uklart om kommisjonen mener at prinsippet om dokumentoffentlighet skal gjelde for påtalemyndighetens virksomhet i saker som behandles etter rettspleielovene (straffeprosessloven), jf. pkt. 6.4.1. Spørsmålet er særlig aktuelt for saker som avsluttes hos påtalemyndigheten (etter skriftlig behandling) uten noen domstolsavgjørelse (for eksempel ved vedtagelse av forelegg på bøter). Tungtveiende prinsipielle argumenter taler for et utgangspunkt om offentlighet som tjener tilsvarende funksjoner som offentlighet under domstolsprosessen. På den annen side er det klart at en rekke dokumenter måtte unntas, særlig knyttet til etterforskning og saksforberedelse (...) De grunnleggende prinsippene om dokumentoffentlighet bør imidlertid være de samme uavhengig av hvilket spor lovgivningen legger opp til, noe som taler for et utgangspunkt om offentlighet hos påtalemyndigheten [våre understrekninger].»*

Deretter uttales det i forarbeidene at fordi det kreves en nyansert tilnærming til disse spørsmålene, egner ikke dette seg til regulering på grunnlovsnivå, men bør reguleres i lovgivningen. Selv om påtalemyndighetens arbeid med straffesaker ikke er omfattet av offentleglova, er altså lovgivers utgangspunkt at det skal praktiseres størst mulig grad av åpenhet innen strafferettspleien.

Dessuten følger det av EMK artikkel 10 og praksis fra EMD at mediene har en særskilt rett til innsyn, og det må foretas en interesseavveining etter artikkel 10 nr. 2 for å avgjøre om nødvendighetskravet er oppfylt, også der det er tale om opplysninger som er taushetsbelagt etter intern norsk rett. Det som er relevant å legge vekt på i nødvendighetsvurderingen er *begrunnelsen* for at opplysningene eventuelt er taushetsbelagte, og i hvor stor grad de hensyn som begrunner taushetsplikten gjør seg gjeldende i den konkrete saken. Om en opplysning er undergitt taushetsplikt etter de norske internrettslige reglene er ikke *i seg selv* av betydning i nødvendighetsvurderingen – det medfører bare at lovskravet i artikkel 10 nr. 2 er oppfylt.

Vi ber derfor om at det - under punkt 2 - sies noe om at offentlighet og innsyn innen strafferettspleien er utslag av et grunnleggende rettssikkerhetsprinsipp som vår lovgivning bygger på, og at det i størst mulig grad skal praktiseres åpenhet og innsyn.

I den forbindelse vil vi også vise til at Straffeprosesslovutvalget har det prinsipielle utgangspunkt at det skal gis rett til innsyn for sakens parter og andre som har legitim

interesse i saken, og at begrensninger i innsyn som hovedregel bør fremkomme av uttømmende lovfestede unntakshjemler, jfr. side 248 i NOU 2016:24.

Videre løftes det også frem at pressens innsynsrett i straffesaksdokumenter bør utredes særskilt for å ivareta pressens kontrollfunksjon og allmenhetens rett til informasjon på dette viktige samfunnsområdet, se NOU 2016:24 s. 252.

Basert på den rettsutvikling som har foregått de siste årene både i EMD og Høyesterett knyttet til medias innsynsrett i henhold til EMK art. 10, oppfordres også Riksadvokaten til å ta initiativ overfor myndighetene for å revidere den fragmenterte lovgivningen på dette området.

### **3. Når skal sak anses som avsluttet? (Utkastets punkt 3.2)**

Riksadvokaten legger på side 6 til grunn at en dom må være rettskraftig for at saken skal anses som avsluttet av retten iht. straffeprosesslovens § 28. Det følger imidlertid ikke av ordlyden i § 28 at det er et krav om at dommen må være rettskraftig. I kommentarutgaven til straffeprosessloven er det lagt til grunn at det ikke kan stilles et krav om at dommen er rettskraftig for at saken skal anses som avsluttet av retten iht. § 28, jfr. Bjerke m fl. s. 97 (2011).

Vi ber derfor om at det i retningslinjene legges til grunn at saken anses som avsluttet når retten har *avsagt* dom.

### **4. Medier og saker av allmenn interesse (Utkastets punkt 5)**

Vi mener Riksadvokatens utkast gir en altfor snever tolkning av hva som anses som «allmenn interesse» i lys av EMK artikkel 10 om ytringsfrihet. Dette får også konsekvenser for fortolkningen av Menneskerettsdomstolens praksis under punkt 6.9.

Med informasjon av «allmenn interesse» menes samfunnsrelevant informasjon, og det følger av praksis fra EMD at det ikke skal mye til før informasjon regnes for å ha allmenn interesse. Når det gjelder straffesaker må utgangspunktet være at de har allmenn interesse. Som Ragna Aarli skriver i «Offentlig rettergang» (2010) på side 210 er straffbare forhold av offentlig interesse. (Det skal i denne sammenheng påpekes at «offentlig interesse» og «allmenn interesse» må ansees som synonyme og brukes om hverandre i aktuelle rettskilder.) Aarli skriver blant annet:

*«Det er i utgangspunktet i samfunnets interesse at straffesaker blir omtalt. Hensynet til allmennprevensjon forutsetter at publikum blir gjort kjent med hvilke handlinger som er kriminalisert og hva som blir virkningen av lovbrudd. Når myndighetene har innledet straffeforfølgning, vil det dessuten foreligge en offentlig interesse i å overvåke og kontrollere at forfølgningen er forsvarlig. EMD har uttrykkelig presisert at «[t]he importance of the media`s role in the area of criminal justice is ... very widely recognized.»*

Saker der det er innledet straffeforfølgning vil således i utgangspunktet ha allmenn interesse – i alle fall når medier ber om innsyn. Dette, fordi mediens oppgave i et demokratisk samfunn nettopp er å kontrollere myndighetsutøvelsen og å gi befolkningen

informasjon av allmenn interesse. Det blir derfor feil når det i utkastet står at «*Mange straffesaker har en viss allmenn interesse, slik at dette alene ikke vil være tilstrekkelig til å gjøre unntak fra lovens hovedregel om taushetsplikt.*»

Så vil straffesaker selvsagt ha større eller mindre allmenn interesse, men hvor stor allmenn interesse saken har vil avhenge av en rekke faktorer fastsatt i rettspraksis. Det kan for øvrig vises til Hovlid «Vern av privatlivets fred» fra 2015 kapittel 9, der det vises til en lang rekke avgjørelser fra EMD (og Høyesterett) som gjaldt saker av allmenn interesse. Gjennomgåelsen viser at det ikke skal særlig mye til før informasjon ansees for å ha allmenn interesse. Det kan her eksempelvis vises til storkammeravgjørelsene von Hannover mot Tyskland og Axel Springer AG mot Tyskland av 7. februar 2012. I den første saken hadde det en viss allmenn interesse å publisere bilder av prinsesse Caroline av Monaco i private feriestuasjoner, fordi noe av poenget med oppslaget var hennes fars – Monacos statsoverhodes - helse, og at hun var på ferie istedenfor å være hjemme med han. Den andre saken gjaldt publisering av opplysninger om at en kjent skuespiller ble pågrepet for bruk/besittelse av en mindre mengde kokain.

Vi mener også at det under punkt 5 bør fremkomme at mediernes research-fase er særskilt beskyttet. Dette følger at rettspraksis fra EMD, og er også fastslått av Høyesterett, jfr. Rt.2013 s.374 avsnitt 50:

*«Pressen har en anerkjent og viktig funksjon som vokter av blant annet organer og personer som utøver offentlig myndighet, herunder domstoler og andre aktører i rettspleien. Dette er også fremhevet av EMD, blant annet i Tarsasag-saken, der funksjonen som «watchdog» trekkes frem i avsnitt 26. Også i andre sammenhenger har EMD gitt uttrykk for behovet for å beskytte journalisters muligheter til å foreta undersøkelser. Saken Dammann mot Sveits (EMD 25. april 2006) (EMD-2001-77551) gjaldt en journalist som ble ilagt en bot for over telefon å ha mottatt konfidensielle opplysninger fra en underordnet assistent ved påtalemyndighetens kontor. Saken gjaldt altså journalistens arbeid på undersøkelsesstadiet. Domstolen ga uttrykk for at denne fasen «called for the closest scrutiny on account of the great danger represented by the sort of restriction on freedom of expression», jfr. Information Note on the Court's case-law No. 85 [våre understrekinger].»*

I denne sammenheng er det viktig å presisere at svært mye av den informasjon mediene samler inn i research-fasen ikke blir publisert - og heller ikke er tenkt brukt til publisering. Informasjonen innhentes blant annet for å undersøke om det er grunn til å foreta ytterligere undersøkelser, om det er hold i tips som har kommet, for å få mer bakgrunnsinformasjon, for å verifisere informasjon, osv. Det blir derfor helt feil når det i utkastet nederst på side 9 står at «*Det må derfor tas i betraktning at materiale som gis til pressen kan bli publisert i den form materialet utgis.*»

I tillegg til at hensikten med innhenting av informasjonen ofte ikke vil være publisering, er mediene bundet ikke bare av Vær Varsom-plakaten, men også av lovbestemmelser om vern av privatlivets fred og ærekrenkelser. At myndighetene ikke skal legge vekt på hvorvidt opplysninger kan bli publisert når det tas stilling til om innsyn skal gis, følger også av rettspraksis. Det kan blant annet vises til Agder lagmannsretts avgjørelser av 29. januar 2016 i saknr. 16-012372 og 23. februar 2016 i saknr. 16-030323, med henvisning til Rt. 2002 s. 151 knyttet til krav om anonymisering av rettsavgjørelser. I den siste lagmannsrettsavgjørelsen uttales det på side 4 at:

*«Lagmannsretten vil understreke – også som i si tidlegare avgjerd i same sak med tilvising til (..) Rt. 2002 s. 151 – at media har et sjølvstendig ansvar for å vurdere behovet for offentliggjerding av identifiserande opplysningar. Jamvel om det ikkje er lagt restriksjonar på den offentlege attgjevinga av domen, inneber ikkje det at alle opplysningar i domen bør offentleggjerast. Men dette er opp til media å avgjera, ikkje til domstolane.»*

Tilsvarende er lagt til grunn i Den norske dommerforenings håndbok «Dommerne og mediene» (2012) side 14 der det står:

*«Det er utvalgets oppfatning at dette er forhold som først og fremst må håndteres av mediene, og at domstolene i håndhevelsen av reglene om offentlighet kun i begrenset utstrekning kan ta hensyn til hvordan informasjonen benyttes.»*

## **5. Dokumenter som det normalt gis innsyn i (punkt 6.1)**

Når det gjelder **dommer som er eldre enn 5 år**, må utgangspunktet være at mediene gis innsyn dersom de ber om det. Noe annet vil ikke være forenlig med EMK artikkel 10. Mediene har i utgangspunktet aktverdige grunner dersom de ber om innsyn – enten det er som del av kontrollfunksjonen eller for å gi allmennheten informasjon av offentlig interesse. Det bør ikke være nødvendig å redegjøre nærmere for hvorfor det bes om innsyn. Vi ber derfor om at kravet om at det skal «gis gode grunner for det» i første avsnitt siste setning under punkt 6.1 speilvendes, slik at det må «gis gode grunner» for å nekte innsyn i de tilfeller hvor innsynskravet kommer fra mediene. Subsidiært bør i det minste kravet om «gode grunner» for å gi innsyn strykes.

Når det gjelder spørsmålet om **kopi eller «utskrift»**, som det heter i straffeprosessloven så virker dette i vår tid og med dagens teknologi noe gammelmodig, men det bør for ordens skyld også her presiseres at det skal meget sterke grunner til for ikke å gi utskrift av dommer som det likevel gis innsyn i.

Videre er det slik at medier har rett til innsyn også i **dommer (og visse kjennelser), selv om det er satt forbud mot offentlig gjengivelse**. Dette følger av forskrift om offentlighet i rettspleien § 10 og merknadene til bestemmelsen der det står: «*Domstolene skal legge rettsavgjørelsene i pressemappen selv om det foreligger helt eller delvis forbud mot offentlig gjengivelse.*» I forslag til ny domstolslov er det foreslått at dette skal videreføres og utvides slik at det blir en plikt til å legge ut rettsavgjørelsene på lukkede nettsider for pressen og at plikten også skal omfatte varetektsfengslinger. Dette er i samsvar med praksis i dag, og det må komme tydelig frem i rundskrivet.

Videre trekkes frem **forkynt tiltalebeslutning**, som mediene i utgangspunktet har krav på kopi av. Vilåret for å nekte innsyn er at det er sannsynlig at sakene ikke vil gå for lukkede dører, og det henvises til påtaleinstruksen § 22-7 første ledd. Det er også tidligere blitt omtalt i tredje kulepunkt under punkt 3.1. Vi mener at mediene også bør få innsyn der saken går for lukkede dører, i hvert fall i anonymisert form.

Riksadvokaten nevner i denne sammenheng også kort **siktelse i tilståelsessaker**. Dette mener vi må være et selvfølgelig prinsipp etter at det i forslag til ny domstollov foreslås at mediene skal få samme tilgang på slike siktelser som tiltalebeslutningene.

På bakgrunn av at Riksadvokaten tidligere har vært tydelig på at **siktelsler i sin alminnelighet** i visse tilfeller skal gis ut til mediene, er vi imidlertid overrasket over den restriktive holdningen som signaliseres i foreliggende utkast. Under punkt 6.4, om verserende saker, legges det opp til at det skal vises tilbakeholdenhet med å gi ut kopi av siktelsler, men at det «kan» opplyses hvilke lovbrudd siktelsen gjelder.

*For det første* mener vi at utgangspunktet må omgjøres til en plikt, slik at det «skal» gis innsyn i hvilke lovbrudd siktelsen gjelder. Vi minner i den sammenheng om at selv om det ikke gjelder noen alminnelig regel om offentlighet i etterforskning av straffesaker, pågår ikke etterforskningen i det skjulte. Det er ingen regel om at etterforskning skal være hemmelig, jf. Ragna Aarli «Offentlig rettergang» (2010) s. 345.

*For det andre* mener vi gjeldende rett tilsier at det oppstilles en plikt til å vurdere merinnsyn for siktelsler. I 1992 offentliggjorde for eksempel Økokrim siktelsen mot flere involverte i selskapet VIP Scandinavian. I sin påtegning av 3. april 1992, ved behandling av klage fra en av de siktede, uttalte Riksadvokaten at rundskrivet fra 1981 ikke angir et absolutt forbud mot å gi detaljerte opplysninger fra en siktelse eller offentliggjøre den i sin helhet. I vurderingen måtte det etter Riksadvokatens oppfatning legges vekt på:

- Hva (det vil si hvilken type straffbare handlinger) saken og siktelsen gjelder
- Hvor sikre opplysningene i den siktelsen er
- I hvilken grad forholdene i siktelsen har vært gjenstand for omtale i mediene.

Riksadvokaten fant at kravet til nøktern form åpenbart var tilfredsstillende i dette tilfellet, til tross for at siktelsen var omfattende. Vi minner i den sammenheng også om Siktelsessaken Rt 1979 s. 807 og Landåssaken Rt 1999 s. 1742.

Når det gjelder prinsippet om at påtaleinstruksen § 22-7 må legges til grunn for **ikke-vedtatte forelegg**, minner vi her om Riksadvokatens brev av 23. november 1999, der det heter:

*«Offentlighet inntreer når kompetent påtalemyndighet har truffet sin beslutning om at saken skal sendes retten. Gjennom meddelelsen av forelegget vil siktede være kjent med innholdet i siktelsen, og noen egen underretning om at det oversendes til retten kan neppe være påkrevet før offentlighet inntreer.»*

Når det gjelder vedtatte forelegg – der mediene er avskåret fra å utøve sin kontrollfunksjon fordi saken er unntatt domstolsbehandling – er det ekstra grunn til å praktisere innsyn. Det vises til Høyesteretts uttalelser i Legevaktsaken premiss 70 og i Treholtlydbåndsaken premiss 55. Det bes om at dette perspektivet tydeliggjøres i rundskrivet.

Vedrørende vedtatte forelegg, vil vi også vise til ovennevnte brev fra Riksadvokaten, der det fremheves at:

*«Allmennheten har en legitim interesse i å bli holdt orientert om tjenesteutøvelsen til personer som på det offentliges vegne er satt til å lede og kontrollere andre.»*

Det er positivt at riksadvokaten nå legger opp til at det skal praktiseres meroffentlighet når journalister ber om innsyn i henleggelsesbeslutninger, jfr. politiregisterforskriften § 27-3 (2). Dette følger også av Høyesteretts uttalelser i avsnitt 70-71 i Legevaktsaken, der det

understrekes at offentlighetens kontroll med strafferettspleien må ivaretas også når saker blir endelig avgjort av påtalemyndigheten.

Riksadvokaten legger på side 11 til grunn at **henleggelsesbeslutninger** «*må anonymiseres*» før det gis innsyn i disse. Vi mener dette er altfor strengt og ber om at dette kravet tas ut av retningslinjene. Som nevnt under pkt. 4 følger det av rettspraksis at myndighetene ikke skal legge vekt på hvorvidt opplysninger kan bli publisert når det tas stilling til om innsyn skal gis. Pressen er som nevnt forpliktet til å ivareta de involvertes personvern iht. Vær Varsom-plakatens regler og rettsreglene om privatlivets fred og ærekrenkelser. Vi kan derfor ikke se at det er noen grunn til at henleggelsesbeslutninger skal behandles så strengt som retningslinjene legger opp til.

## 6. Avsluttede saker (utkastets punkt 6.3)

Vi ber om at Riksadvokaten legger enda større vekt på anledningen til å gjøre unntak fra taushetsplikten i saker der det foreligger saklig grunn for innsyn, for journalister, forfattere, forskere eller organisasjoner. Det gjelder særlig i forbindelse med undersøkende prosjekter som ettergår saksbehandling i forvaltning og myndigheter for øvrig, og der dokumenter og avgjørelser i avsluttede saker er av vesentlig betydning. Når det i utkastet side 13 i denne forbindelse vektlegges at den som gis innsyn er en profesjonell part og praktiserer diskresjon, mener vi at det er grunn til å trekke frem også mediens forpliktelser til diskresjon og personvern, jf Vær Varsom-plakaten. Vi viser her også til foranstående sitater fra Dommerforeningens håndbok om hvilken ansvarsfordeling som må gjelde mellom domstolene og mediene, og også til Hålogaland lagmannsretts påpekning av at «hensynet til både tiltalte og fornærmedes identitet burde være tilstrekkelig beskyttet», ved at mediene viste til «pressens etiske regler, forbudet mot krenkelse av privatlivets fred og injuriebestemmelsene» (kjennelse Hålogaland lagmannsrett 22. februar 2011, 11-031189SAK-HALO).

Vi er uenig med anførselen på side 13 om at pressens kontrollfunksjon er særlig viktig «når behovet for et kritisk blikk vanskelig kan oppfylles av andre kontrollmekanismer, som adgang til rettslig prøving, klageadgang, Sivilombudsmannens kontroll mv.» Medienes kontrollfunksjon kan ikke oppveies av slike andre offentlige kontrollinstanser. Medienes kontrollfunksjon skal dessuten også omfatte kontrollinstansene, og endelig har mediene et annet samfunnsperspektiv enn kontrollinstansene. Det er også slik at den part som har klageadgang ikke ivaretar de interesser som mediene skal ivareta, og det er langt fra sikkert at part som har klageadgang velger eller har ressurser til å bruke sin klageadgang.

Det er derfor vår oppfatning at rundskrivet må fastslå at ved innsynskrav fra journalister skal det legges til grunn at saken i utgangspunktet har allmenn interesse.

I utkastet fremheves det prisverdig at det selvsagt ikke kan legges vekt på om politiet, påtalemyndigheten eller andre myndigheter vil komme heldig eller uheldig ut ved et eventuelt innsyn. Vi mener imidlertid at dette kan og bør uttrykkes enda klarere, ettersom dette er et omfattende problem i praksis. Å beskytte seg mot kritikk ligger langt utenfor taushetspliktens formål, og dersom det foreligger mistanke om kritikkverdige forhold er det selvsagt *større* grunn til å praktisere innsyn.

Praksis fra EMD tilsier at vernet av avdøde personers privatliv er relativt begrenset. Det er særlig hensynet til de etterlatte og deres sorgprosess som er det vesentlige, og vernet varer



dessuten relativt kort tid etter vedkommendes død. Det kan her blant annet vises til Editions Plon mot Frankrike fra 2004, som gjaldt utgivelsen av en bok om forholdet mellom den franske presidenten og hans lege der det fremkom en rekke opplysninger underlagt legens taushetsplikt. EMD anså at en midlertidig forføyning avsagt 10 dager etter presidentens død ikke var en krenkelse av artikkel 10, men at opprettholdelse av forføyningen ni måneder etter hans død derimot var en krenkelse av artikkel 10.

I den interesseavveining som skal gjøres etter artikkel 10 nr. 2 når mediene ber om innsyn, vil det således være av vesentlig betydning at den de personlige opplysningene er knyttet til er død, samt hvor lenge vedkommende har vært død. Vi ber om at dette kommer tydeligere frem i rundskrivet.

Nest siste avsnitt på side 13 om avsluttede straffesaker som er overlevert Arkivverket er etter vår oppfatning ufullstendig og misvisende. For det første er det viktig å skille mellom taushetsplikt til vern av personlige forhold og vern av konkurransemessige hensyn for virksomheter. Begge former for taushetsplikt kan av forskjellige årsaker bortfalle langt tidligere enn de 60 år som forvaltningsloven § 13c siste punktum fastsetter. Normalt vil i alle tilfeller taushetsplikt av konkurransemessige hensyn ofte falle bort etter kort tid.

Mer alvorlig mener vi at den kategoriske siste setning i avsnittet er, om at «Arkivverket kan forlenge sperrefristen». Strengt tatt er det vel også galt å snakke om «sperrefrist», men vår viktigste anførsel er at den fullmakt riksarkivaren har etter forvaltningsforskriften § 11 til å fastsette forlenget taushetsplikt i arkivets saker, bare gjelder «i det enkelte tilfelle». En generell forlengelse som i 1988 var fastsatt for alle straffesaker ble opphevet av departementet som ugyldig i 1997, etter klage fra Norsk Presseforbund. Det ble presisert av departementet at riksarkivaren er forpliktet til å «foreta en skjønnsmessig vurdering i det enkelte tilfelle for å vurdere behovet for å forlenge taushetsplikten utover 60 år.»

I denne forbindelse mener vi det også er riktig å vise til at Kulturdepartementet for kort tid siden har endret sin innsynspraksis, etter en klagesak fra NRK om innsyn i en straffesak fra 1993. Departementet har lagt vekt på Justiskomiteens uttalelse i forbindelse med behandlingen av straffeprosessloven § 28 og mediernes behov for innsyn i eldre rettsavgjørelser, som også er nevnt i utkastet punkt 6.1 (Ot.prp. nr. 55 (1997-1998) kap. 7.4 s. 71.)

Departementet skriver (i brev til NRK 16. februar 2017, sak 2016/7460):

*«I domstoloven § 124 første ledd er det fastsatt at rettsavgjørelser kan gjengis offentlig. Etter departementets vurdering er denne bestemmelsen en klar forutsetning om at taushetsplikt om noens personlige forhold ikke skal gjelde for offentlige rettsavgjørelser.*

*[...]*

*Departementet har vurdert om praktiseringen av medias rett til innsyn bør endres for arkivmateriale som domstoler har avlevert til Arkivverket. Det er fastsatt i arkivforskriften § 5-6 at arkivdepotet skal legge til rette for at publikum kan bruke arkivmaterialet innenfor gjeldende bestemmelser om innsynsrett, taushetsplikt og gradering. Etter KUDs vurdering er straffeprosessloven § 28 tredje ledd en av bestemmelsene som regulerer innsynsrett i arkivmateriale som er avlevert til Arkivverket. Den ovenfor nevnte påpekingen fra justiskomiteen om domstolenes tilbakeholdenhet med avslag på søknader fra media bør vektlegges også ved*

*behandling av søknader om innsyn i arkivmateriale som domstoler har avlevert til Arkivverket. Etter KUDs vurdering bør NRK derfor få innsyn i dommen fra 1993.»*

Som det fremkommer er utgangspunktet at taushetsplikt for noens personlige forhold ikke gjelder for rettsavgjørelser. Når myndighetene velger å straffeforfølge noen har det i seg selv så stor offentlig interesse at hensynet til vern av taushetsbelagte opplysninger må vike. Det skal i denne sammenheng vises til at dommen NRK her ble gitt innsyn i gjaldt svært sensitive opplysninger (utuktig adferd).

Når det gjelder gamle straffesaker, synes vi det er positivt at rundskrivet uttrykkelig åpner for innsyn. Vi ber imidlertid om at det tydeliggjøres at dette ikke er begrenset til saker som er «minst 30-40 år gamle», jfr. ovenfor om begrenset vern for avdøde personer, den avveiningen som skal gjøres etter artikkel 10 og at taushetsplikt om noens personlige forhold ikke gjelder for rettsavgjørelser.

### **7. Verserende saker (utkastets punkt 6.4)**

Som nevnt mener vi det må foreligge en plikt til å oppgi hva siktelsen gjelder. I Dommerforeningens håndbok Dommerne og mediene (2012) kap. 7.4.3.2 er det påpekt at det er påtalemyndigheten som må ta stilling til innsynskrav i straffesaksdokumenter, og det er anbefalt at bevisoppgaven som hovedregel utleveres pressen.

Riksadvokaten foreslår at i saker hvor mediene har krav på kopi av tiltalen kan mediene som hovedregel også få kopi av bevisoppgaven når den er sendt retten og partenes advokater. Det foreslås at vitnenes personalia, unntatt navn, «bør normalt» sladdes. Vi gjør oppmerksom på at det er viktig for mediene å få vite hva slags type vitne som skal føres, for eksempel åstedsvitne, politibetjent, rettsmedisiner, familiemedlem, sakkyndig ol, for å planlegge dekningen av straffesaken. Vi vil derfor gjerne at dette fremgår av bevisoppgaven, og at denne informasjonen er tilgjengelig for pressen og ikke sladdes.

### **8. Innsyn for pressen under hovedforhandlingen**

Det er positivt at retningslinjene legger opp til at mediene skal få tilgang til bevis som legges frem for retten slik at journalistene kan videreformidle saken basert på korrekt informasjon. Det er ønskelig at det presiseres nærmere at mediene også bør få låne utskrifter av kommunikasjonskontroll som spilles av i rettsalen, utskrifter av dialoger på telefon, tekstmeldinger eller ulike chattetjenester, og utskrifter fra for eksempel lydopptak fra samtaler mellom polititjenestemenn og mistenkte/siktede. Målet er at journalistene i størst mulig grad skal kunne følge med på det som spilles av for retten, og at man unngår å gjengi innholdet feilaktig.

Av samme grunn er det positivt at retningslinjene uttrykker at billedmateriale som ikke vises på storskjerm, bør lånes ut til mediene. Det er også helt sentralt for at mediene skal kunne utøve sin kontrollfunksjon at de i størst mulig grad får tilgang på samme bevismateriale som det retten får.

Når det gjelder mediens rett til å få kopi av bilde- og videobevis, er det ønskelig om rundskrivet kan gå noe lengre enn foreslått. Det bes om at det uttales at aktor bør legge til

rette at pressen får kopi av bilder og videomateriale som viser faktiske hendelser når bevisene spilles av for retten, og at kravet om «særlige grunner» i påtaleinstruksen § 16-5 i utgangspunktet anses oppfylt dersom det er snakk om en journalist som ber om å få låne dokumentbevis i en sak hvor vedkommende dekker hovedforhandlingen.

## 9. EMK artikkel 10 mv. (utkastets punkt 6.9)

Det er positivt at retningslinjene omfatter mediernes innsynsrett etter EMK art. 10. Riksadvokaten har imidlertid etter vårt syn lagt en altfor snever ramme for når art. 10 får anvendelse basert på rettspraksis fra EMD og Høyesterett.

Riksadvokaten legger til grunn at Høyesteretts avgjørelse om innsyn i lydbandopptakene i Rt. 2013 s. 374 (Treholtlydbandsaken) ikke gjaldt straffesaksdokumenter etter EMK artikkel 10. Det blir feil. Høyesterett la allerede i Rt. 2006 s. 518 til grunn at lydbandopptakene var å anse som straffesaksdokumenter i straffeprosesslovens forstand. Det Høyesterett påpekte i Rt. 2013 s.374 var bare at saken ikke gjaldt innsyn etter straffeprosessloven, men innsyn etter EMK artikkel 10.

Ved redegjørelsen for Treholtlydbandsaken er det også vesentlig å merke seg at Høyesterett etter gjennomgang av EMD-praksis uttalte i avsnitt 44 at:

*«De avgjørelsene jeg har gjennomgått, viser at artikkel 10 i hvert fall er gitt anvendelse der pressen ber om innsyn i saker av legitim allmenn interesse, forutsatt at det er tale om innsyn i opplysninger som allerede foreligger [våre understreknings].»*

Dette er som kjent ytterligere stadfestet ved flere avgjørelser fra EMD avsagt etter Høyesteretts kjennelse, gjengitt i Høyesteretts avgjørelse i Rt.2015 s.1467 (Legevaksaken) og nå senest ved storkammeravgjørelsen Magyar mot Ungarn (8.11.16).

Det fremgår også av praksis fra EMD og FNs menneskerettskomité at man ikke skiller mellom ulike typer saker eller dokumenter når man vurderer anvendelsen av EMK art 10, jfr. blant annet Youth Initiative v. Serbia (25.06.13) og General Comment nr. 34 § 18. Dette prinsippet er også gjengitt i Legevaksaken i avsnitt 67.

EMD har lagt til grunn at art. 10 regulerer innsyn i et bredt spekter av dokumenter, i alt fra statshemmeligheter (Kenedi v. Ungarn 26.08.09), hemmeligstemplede dokumenter (Youth Initiative v. Serbia) og taushetsbelagte opplysninger/forretningshemmeligheter (Matky v. Tsjekkia 10.07.06). Det er derfor ingen grunn til at akkurat straffesaksdokumenter skal være et område der art. 10 ikke gir pressen en innsynsrett. Tvert imot er strafferettspleien et rettsområde der pressen har en særskilt viktig kontrollfunksjon, noe som også er lagt til grunn gjennom praksis fra EMD i blant annet Dupois v. Frankrike (27.06.2007), A.B v Sveits (01.07.2014) og Ressiot v. Frankrike (28.06.2012).

Storkammeravgjørelsen Magyar mot Ungarn stadfester at EMK art. 10 får anvendelse dersom pressen ber om innsyn i saker av allmenn interesse og opplysningene foreligger. Dette er i avgjørelsen oppstilt som fire kriterier: formålet med innsynskravet, rollen til den som ber om informasjonen, om informasjonen har allmenn interesse og om informasjonen er tilgjengelig. De to første kriteriene er alltid oppfylt når mediene ber om innsyn. Videre skal det ikke mye til før informasjonen etter EMD-praksis blir ansett for å ha allmenn

interesse, og utgangspunktet må som nevnt være at når medier ber om innsyn i straffesaker er kravet til allmenn interesse oppfylt. Det vises her til redegjørelsen ovenfor under punkt 4.

Etter de kriteriene som er satt opp i storkammeravgjørelsen vil således *hovedregelen* for innsynskrav fra *medier* være at artikkel 10 får *anvendelse*.

Og selv om storkammeravgjørelsen ikke gjelder innsyn i straffesaksdokumenter som sådan, omhandler den innsyn i dokumenter hos påtalemyndigheten. Opplysningene i dokumentene gjaldt personopplysninger som etter de interne reglene ikke kunne gis ut uten lovhjemmel. Saken har således overføringsverdi til innsynssaker i straffesaksdokumenter med personopplysninger som kan være taushetsbelagte.

Videre mener vi oversettelsen av storkammeravgjørelsens bruk av «instrumental» til «vital» på side 22 i rundskrivet blir feil. «Instrumental» handler om å «ha betydning for/være et instrument for» – begrepet medfører ingen kvalifisering av betydningen slik det ligger i begrepet «vital».

Når det gjelder det kriteriet riksadvokaten har kalt «informasjonens karakter», er ikke det noe annet enn et vilkår om at informasjonen må ha allmenn interesse. Redegjørelsen fra EMD kan ikke leses som at enkelte dokumenttyper ikke vil være omfattet av art. 10 slik Riksadvokaten synes å legge til grunn. Sensitive personopplysninger i straffesaksdokumenter kan imidlertid i flere tilfeller være en grunn til å nekte innsyn dersom nødvendighetskravet i art. 10 nr. 2 er oppfylt.

Når Høyesterett i premiss 69 i Legevaktsaken uttaler at man som hovedregel ikke kan kreve utlevering av politiforklaringer, innebærer det at avslag på innsyn i mange slike tilfeller nettopp vil oppfylle vilkårene i art. 10 nr. 2 slik at nektelsen ikke er en krenkelse av informasjonsretten i EMK art. 10.

Når Riksadvokaten tolker storkammeravgjørelsen dithen at den ikke gir grunnlag for mer omfattende rett til innsyn enn i Legevaktsaken, er det en altfor snever tolkning av avgjørelsen. Slik vi ser det kan det ikke utledes av praksis fra EMD at mediers innsynsrett i straffesaksdokumenter er snever og at man som hovedregel ikke har rett til innsyn, jfr. riksadvokatens uttalelse på side 22 i retningslinjene.

Det kan etter dette være liten tvil om at art. 10 får anvendelse på pressens innsynskrav i straffesaksdokumenter. Påtalemyndigheten må derfor godtgjøre at vilkårene i art. 10 nr. 2 er oppfylt, før nektelse av innsyn vil være lovlig. Dette må tydeliggjøres i retningslinjene.

Det følger av praksis fra EMD og Høyesterett at nødvendighetskravet betyr at det må foreligge tvingende samfunnsmessig behov for å gjøre inngrep i ytrings- og informasjonsfriheten. For å avgjøre om nødvendighetskriteriet er oppfylt, må det foretas en konkret vurdering av sakens allmenne interesse veid opp mot eventuelle hensyn som taler mot innsyn. Jo større allmenn interesse saken har, jo vektigere mothensyn må foreligge før nødvendighetskravet er oppfylt.

Riksadvokaten legger til grunn at det må foretas en avveining mellom de ulike interessene i saken, og at dersom det er tale om innsyn i sensitive opplysninger kan det være et brudd på EMK art. 8. Det er viktig å understreke at det ikke er slik at dersom det gjelder

taushetsbelagte opplysninger så vil det alene være tilstrekkelig for å nekte innsyn. Det foreligger en rekke avgjørelser fra EMD og Høyesterett der avveiningen mellom EMK art. 8 og 10 i flere tilfeller går i favør av ytringsfriheten etter en interesseavveining, jfr. eksempelvis storkammeravgjørelsene Von Hannover mot Tyskland (nr 2) og Axel Springer mot Tyskland fra 2012.

Riksadvokatens henvisning til uskyldspresumsjonen i EMK art. 6 nr. 2 er heller ikke relevant som grunnlag for å nekte innsyn dersom dokumentet ikke lett kan anonymiseres. Medier er selv ansvarlig for å ivareta hensynet til den mistenkte, både gjennom rettsreglene om privatlivets fred og ærekrenkelsesvernet og Vær Varsom-plakatens regler. Dette prinsippet er som nevnt over under punkt 4 uttalt i flere rettsavgjørelser. Samme prinsipp må legges til grunn når det gjelder mediers ansvar for å ivareta mistenktes/tiltaltes personverninteresser i innsynssaker.


Riksadvokaten uttaler i sitt utkast til retningslinjer at påtalemyndigheten har en *viss* plikt til å anonymisere opplysninger for å muliggjøre innsyn. Det minnes i den forbindelse om at EMD har lagt til grunn en *omfattende* anonymiseringsplikt for at innsynsretten i art. 10 skal ivaretas, ref. *Österreichische Vereinigung v Österrike* (28.11.13) der staten ble pålagt å anonymisere flere hundretalls avgjørelser. I de tilfeller der sterke personverninteresser gjør seg gjeldende, er påtalemyndigheten altså allikevel i stor grad forpliktet til å anonymisere opplysningene for å ivareta mediers informasjonsrett iht. EMK art. 10 nr. 1. Dette må komme tydelig frem i retningslinjene.

#### **10. Verserende saker (utkastets punkt 6.4)**

Vi beklager at utkastet ikke inneholder noen veiledning om allmennhetens innsynsrett i **anmeldelser**, all den tid dette allerede i 1981 var etablert som et grunnprinsipp i Riksadvokatens omtalte rundskriv fra 1981 i punkt IV nr. 5. Etter vår mening tilsier gjeldende rett at det, etter en konkret meroffentlighetsvurdering, på forespørsel kan gis bekreftelser på mottatte anmeldelser av allmenn interesse. Vi minner i den sammenheng også om Anmeldelsessaken Rt 1994 s. 50.

Med vennlig hilsen

Norsk Presseforbund



Nils E. Øy

*generalsekretær (kst)*

Norsk Journalistlag



Ina Lindahl Nyrud

*advokat*

Norsk Redaktørforening



Arne Jensen

*generalsekretær*