



## Høringsuttalelsen til justis- og beredskapsdepartementet om NOU 2016:24 Ny straffeprosesslov

Deres ref: 16/600 ES AIK/SRY

Dato: 20.06.2017

Vi viser til Justisdepartementets NOU 2016:24 Ny straffeprosesslov og høringsbrev datert 5. desember 2016. Etter avtale med rådgiver Tage Henningsen leverer vi i henhold til ny frist 20 juni d.å.

### 1. Innledning

Norsk Presseforbund (NP) er fellesorganet for norske medier i etiske og redaksjonelt faglige spørsmål. Vår høringsuttalelse dreier seg kun om forslag som angår mediene, dvs. bestemmelser om innsyn/åpenhet og kildevern.

#### Hovedsynspunkter:

1. Lovutkastet mangler en skikkelig vurdering opp mot menneskerettighetene.
2. Dagens regelverk om offentlighet og innsyn er fragmentert – de må samles.
3. Politi- og påtalemyndighetene bør innlemmes i offentleglova
4. Medienes innsynsrett må reguleres i egne bestemmelser.
5. Lovfestet plikten til å vurdere meroffentlighet.
6. Lovfestet plikt til å begrunne avslag konkret, dvs. de hovedhensyn som har vært avgjørende for avslag, jf. offl. § 31 (2).
7. Lovfeste innsynsrett i opptak fra politiavhør.
8. 5-års regelen for innsyn i tidligere dommer kan ikke gjelde mediene.
9. Innsynsrett må likestilles med rett til kopi
10. Det er positivt at kildevernbestemmelsen også omfatter upublisert materiale, men unntaket åpner opp for et større inngrep enn det som følger av gjeldende rett. Vi foreslår derfor en ny § 9-4(2).

### 1.1 Behov for opprydning og tydeliggjøring

Vi vil innledningsvis benytte anledning til å rose at det i de siste årene er nedsatt betydelige ressurser til å gjennomgå en del lovverk og praksis innen rettspleien, gjennom utkast til nytt rundskriv om innsyn i straffesaksdokumenter for andre enn partene i saken<sup>1</sup>, utkast til ny domstollov<sup>2</sup> og denne NOUen. Vi har daglig kontakt med journalister og redaktører som opplever svært ulik praksis på dette området, spesielt praktisering av offentlighetsprinsippet. Dette alene tilsier at det er behov for en opprydning og tydeliggjøring. Videre har vi en rettsutvikling i Europa gjennom Europeiske menneskerettighetsdomstolen (heretter EMD) og norsk høyesterettspraksis, som krever at regelverket oppdateres.

### 1.2 Behov for å vurdere lovforslaget opp mot menneskerettighetene

Når det er sagt mener vi utredningen mangler en tilstrekkelig gjennomgang av lovforslagene opp mot menneskerettighetene. For innsynsretten erkjenner også utvalget at dette er en mangel ved utredningen, ved sin merknad på s. 252:

Et særlig spørsmål er om det er grunn til å gi allmennheten ytterligere tilgang til materiale enn det som følger av gjeldende rett og utvalgets forslag. Offentlighet i rettergangen generelt, og spørsmålet om rett til innsyn i opplysninger i straffesaker spesielt reiser viktige problemstillinger knyttet til personvern, ytrings- og informasjonsfrihet, pressens rolle mv. Utvalgets sammensetning og øvrige forutsetninger har vært til hinder for en inngående drøftelse av emnet, som kunne fortjene en særskilt utredning der blant annet pressen og Datatilsynet er representert.

Vi viser her til tidligere dialog med departementet om dette (brev datert 21. januar 2016) og gjentar at vi gjerne bidrar inn mot et slikt arbeid.

Vi vil også trekke fram at vi i brev 21. januar 2016 stilte spørsmål ved konsekvenser av Høyesteretts dom 18. desember 2015 (Rt. 2015 s 1467, legevaktsaken) og at vi da fikk til svar at departementet avventet utvalgets forslag før man vurderte om det bør gjøres endringer i politiregisterlovgivningen på dette området (brev datert 31.03.2016). At saken krever lovendring, ble også bekreftet av Riksadvokat Tor-Aksel Busch i en uttalelse til NRK 20 januar 2016<sup>3</sup>:

– Vi må legge vekt på det Høyesteretts flertall har gitt uttrykk for. Hvor mye innsyn det blir, kan jeg ikke si spesifikt nå, men Høyesteretts avgjørelse er ganske konkret begrunnet.

Ettersom ikke utvalget har gått konkret inn på dette, er det naturlig at det nå følges opp.

Vi registrerer at flere høringsinstanser deler vår oppfatning om at NOUen mangler skikkelig vurderinger opp mot menneskerettighetene, og vil her særlig trekke fram følgende fra Advokatforeningens uttalelse:

---

<sup>1</sup> 2016/02155-002

<sup>2</sup> 16/2758

<sup>3</sup> <https://www.nrk.no/norge/ender-praksis-etter-nrk-seier-i-hoyesterett-1.12758367>

"Samlet sett er det Advokatforeningens oppfatning at det må foretas en grundig og systematisk gjennomgang av lovforslaget for å sikre at ordlyden i de enkelte bestemmelser fullt ut ivaretar og reflekterer menneskerettighetene."

### 1.3 Behov for å samle fragmentert lovgivning om innsyn og åpenhet

Vi håper departementet tar dette på alvor og setter i gang med et slikt arbeid så fort som mulig. Man bør da også ta for seg alle de fragmenterte lov- og forskriftsbestemmelsene, samt rundskriv, som finnes om offentlighet og innsyn, for å få til en bedre samordning. Videre vil vi også oppfordre til at de tre ulike regelsettene sees i sammenheng slik at det blir konsistent og enkelt å praktisere. Har man først krav på opplysninger etter domstolloven, bør den samme rettigheten følge av straffeprosessloven. Slik er det ikke i dag, og dette skaper stor forvirring i praksis. Det bør være dokumentet som avgjør offentlighet, ikke hvem det er hos.

### 1.4 Reglene må ikke bli for skjønnsmessige

Endelig vil vi advare mot at reglene blir for skjønnsmessige og vage. Skjønnsmessige regler fører til ulik praksis og skaper merarbeid ved de ulike politidistrikt fordi man bruker mye tid på å forstå reglene. Videre risikerer vi at politiet blir mer tilbakeholdne enn det er grunnlag for, av frykt for å gjøre feil, og vi får en praksis som begrenser innsynsretten mer enn det er hjemmel for etter gjeldende rett. Vi kommer tilbake til dette i våre kommentarer til de enkelte forslagene.

## 2. Forslag om å innlemme politi- og påtalemyndigheten inn i offentleglova

Vi støtter Norsk Journalistlags forslag om at politi- og påtalemyndigheten må omfattes av offentleglova. Dette innebærer en endring i offl § 2(4). Som støtte for dette viser vi til St.meld. nr 26 (2003-2004) s. 144:

«Det er også noe uklart om kommisjonen mener at prinsippet om dokumentoffentlighet skal gjelde for påtalemyndighetens virksomhet i saker som behandles etter rettspleielovene (straffeprosessloven) (...). Spørsmålet er særlig aktuelt for saker som avsluttes hos påtalemyndigheten (etter skriftlig behandling) uten noen domstolsavgjørelse (for eksempel ved vedtakelse av forelegg på bøter). Tungtveiende prinsipielle argumenter taler for et utgangspunkt om offentlighet som tjener tilsvarende funksjoner som offentlighet under domstolprosessen. På den annen side er det klart at en lang rekke dokumenter måtte unntas, særlig knyttet til etterforskning og saksforberedelse. (...)

Forfølging av lovbrudd kan munne ut i etterforskning og sanksjoner i det ordinære strafferettsapparatet, eller i administrative sanksjoner fastsatt av det ordinære forvaltningsapparatet. I siste tilfellet gjelder i dag offentlighetsloven (riktignok med betydelige unntak). 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 også hos påtalemyndigheten. Det er spørsmål om det på dette området kreves en så nyansert tilnærming til spørsmålene, og at det må gjøres så betydelige unntak fra et utgangspunkt om offentlighet, iallfall for en del typer dokumenter, at en bør nøye seg med å regulere spørsmålene i lovgivningen, og ikke på grunnlovsnivå. Departementet mener at en grunnlovsfesting av offentlighetsprinsippet ikke bør omfatte påtalemyndighetens virksomhet i saker som behandles etter rettspleielovene (straffeprosessloven).»

Her følger altså en klar oppfordring til å lovfeste grunnleggende prinsippene om dokumentoffentlighet hos politi- og påtalemyndigheten. Det er naturlig at dette gjøres i sammenheng med arbeidet med straffeprosessloven.

### 3. Innsynsretten. Lovforslagets §§ 6-3 – 6-12.

#### 3.1 Innsyn i tiltaler: § 6-3 (1) a

Etter gjeldende rett har pressen rett til innsyn i tiltalebeslutninger fra saken er berammet, jf. § 7 i forskrift om offentlighet i rettspleien.

Forslaget fra Straffeprosesslovutvalget begrenser denne retten til innsyn for mediene ved å oppstille et generelt vilkår om at «det ikke er sannsynlig at saken helt eller delvis vil bli ført for lukkede dører». Videre foreslår utvalget krav om at tiltalen må være *forkynt*. Gjeldende begrensning i forskriften – om at innsynsretten ikke gjelder når det av hensyn til rikets sikkerhet eller forholdet til fremmed stat vil være betenkelig å gi innsyn – er en snevrere unntaksadgang.

Selv om mediene fremdeles vil ha retten i behold overfor domstolene, mener vi det er ulogisk og inkonsekvent at man ikke skal ha den samme retten overfor politiet. Det skaper usikkerhet og kan være begrensende for mediens rett til å få ut tiltaler. Vår erfaring er at det i dag er mye usikkerhet både i de ulike politidistrikt og hos domstolene, om hva man kan gi ut av informasjon til pressen. Ulike regler ved ulike instanser om samme dokument, nører opp om en slik usikkerhet.

Vi foreslår derfor *prinsipalt* at man tar inn en særlig bestemmelse om innsynsrett for mediene som samsvarer med reglene i offentlighetsforskriften. Her bør det også presiseres at mediene har rett til innsyn i tiltalebeslutninger selv om saken går for lukkede dører.

*Subsidiært* må det presiseres i bestemmelsen at mediens rett til innsyn i tiltaler samsvarer med offentlighetsforskriften § 7 slik at reglene her blir like.

#### 3.2 Innsyn i rettsavgjørelser: § 6-3 (1) b

Etter gjeldende rett har mediene rett til innsyn i rettsavgjørelser som er unntatt fra offentlig gjengivelse, jf. offentlighetsforskriftens §§ 10 og 11 om pressemapper. Praxis er at det også settes avgjørelser med begrensninger i offentlig gjengivelse i disse mappene, jf. merknad til § 10:

«Domstolene skal legge rettsavgjørelser i pressemappen selv om det foreligger helt eller delvis forbud mot offentlig gjengivelse, jf. tredje ledd. Forbudet skal gjøres kjent for pressen. Dette kan for eksempel skje ved at kopien gis påskrift om forbudet, eller ved at beslutningen legges ved rettsavgjørelsen. Det vil sjelden være behov for å anonymisere rettsavgjørelser i forhold til pressen, jf. drøftelsen under punkt 4.5.2 i rundskrivet del 1.»

Samme anbefaling er gitt i håndboka "Dommerne og mediene", der et heter:

*"Andre kjennelser, som fengslingskjennelser, kan settes i pressemapper hvis det ikke er betenkelig av hensyn til etterforskning eller personvern"*(2013:76).

Igjen innebærer forslaget at mediene har krav på mindre fra politiet enn de har fra den enkelte domstol. Her må det innføres like regler, jf. argumentasjonen i punkt 3.1.

Primært mener vi det må fremgå av en egen bestemmelse som gjelder for mediene, subsidiært må forslaget endres slik at medienes særlige rett til innsyn i avgjørelser med begrensninger i offentlig gjengivelse, fremgår direkte av denne.

3.3 Innsyn ellers i sakens opplysninger – krav om at innsyn må være «ubetenkelig»: § 6-3(2)  
Vi mener forslaget om at det må være «ubetenkelig» hvis politiet skal gi innsyn i straffesaker, er alt for strengt og ikke i tråd med gjeldende rett for medienes krav på informasjon. Vi foreslår en egen bestemmelse for mediene som verner mot inngrep i retten til informasjon.

I tillegg til presseorganisasjonene, har et slikt synspunkt støtte fra Advokatforeningen, som bla skriver følgende i sin høringsuttalelse til Straffeprosessloven, s. 17:

«Advokatforeningen er enig i at terskelen må være ulik for disse to ulike gruppene, men mener dette må synliggjøres i lovteksten, og ikke bare i forarbeidene. Hensynet til klarhet tilsier at loven reflekterer at det faktisk er ment å være ulike terskler. Håndhevingen av bestemmelsen blir i motsatt fall uforutsigbar og i for stor grad avhengig av det skjønnet som utøves til enhver tid.»

*Egen bestemmelse om medienes vern mot inngrep i retten til informasjon:*

Informasjonsfriheten er en del av ytringsfriheten, og er menneskerettslig beskyttet bl.a. av GrL § 100, EMK art. 10 og SP art. 19. Medienes rett til å motta informasjon har et særlig vern i kraft av sin viktige rolle som public watchdog. Så lenge det er snakk om en sak av allmenn interesse, opplysningene foreligger og det er pressen som ber om innsyn, er utgangspunktet at artikkel 10 får anvendelse. I disse sakene skal altså innsynsretten veie tungt, avslag vil være et inngrep i ytrings- og informasjonsfriheten og må oppfylle de strenge krav som følger av art 10 (2).

Dette følger bla. av «Legevaktkjennelsen» i Rt. 2015 s. 1467 og Treholtinnsynsaken i Rt. 2013 s.374, og det er forsterket av EMDs storkammeravgjørelse i saken *Magyar Helsinki Bizottság mot Ungarn*: «...in circumstances where access to information is instrumental for the exercise of the applicant's right to receive and impart information, its denial may constitute an interference with [article 10 ECHR]».

For ytterligere redegjørelse om tolkningen av disse og EMD-praksis, viser vi her til NRKs høringsuttalelse punkt 2, og slutter oss til denne.

Vi registrerer at utvalget, under punkt 12.4.4, erkjenner at "dagens rettstilstand taler for at terskelen for å kunne gi innsyn i straffesaks materiale senkes noe". Imidlertid kan vi ikke se at forslaget utvalget kommer med, gjenspeiler dette. Heller ikke noen av følgende vurderinger, er reflektert i forslaget, jf NOUen s. 251:

«Utvalget mener det i vurderingen av om det er ubetenkelig å utlevere materiale i straffesaker, skal legges vekt på allmennhetens behov for informasjon, ikke minst for å kontrollere behandlingen av straffesaker, se utkastet § 6-3 annet ledd annet punktum. Tungtveiende samfunnsmessige hensyn, og da særlig pressens behov for å kunne kontrollere rettspleien, taler etter utvalgets syn for at terskelen for å gi innsyn i straffesaks materiale senkes noe, såfremt det ikke vil kunne skade den videre behandlingen av saken. Utgangspunktet for påtalemyndighetens vurdering av en begjæring etter utkastet § 6-3 annet

ledd annet punktum skal som i sitatet ovenfor være den bredere samfunnsinteresse, herunder pressens arbeidsbetingelser».

Med så klare føringer om en vurdering der samfunnsmessige hensyn og pressens behov for å kunne kontrollere rettspleien skal veie tungt, er det merkelig å lande på et vilkår om at innsyn må være "ubetenkelig", og en nærmere presisering der man ikke nevner pressens særlige rolle og vern, jf. Utkastets andre ledd andre punktum:

«Ved vurderingen skal det særlig legges vekt på om opplysningene angår personlige forhold, hensynet til sakens behandling og allmennhetens behov for informasjon.»

Selv om offentlighetsprinsippet gjelder «enhver» og vi som utgangspunkt kjemper for et offentlighetsprinsipp som er likt for alle, er dette et område der det er både nødvendig og rettslig grunnlag for å gi mediene en særlig tilgang. Dette fordi vi er på et område i samfunnet der mediene har et særlig kontrollansvar, og det er et stort behov for uavhengig kontroll, jf for eksempel legevaksaken og følgende sitat:

*«Saken har stor allmenn interesse. Riktignok er den ikke av samme politiske- og historiske viktighet som Treholt-saken, men den reiser til gjengjeld tilbakevendende og prinsipielle spørsmål knyttet til bruk av statens tvangsmakt. Dette problemkomplekset må sies å ligge i kjernen av pressen kontrollerende «watchdog» funksjon, og da særlig i et tilfelle hvor maktmisbruken ble fatal.»*

Videre er mediene underlagt Vær Varsom-plakaten som stiller strenge krav til håndtering og publisering av alt materiale. Mediene har allerede i dag en særlig tilgang gjennom pressemapper ved den enkelte domstol. En tilsvarende ordning burde være mulig å få innført hos påtalemyndigheten.

Det er nødvendig og ønskelig i et demokrati at mediene har tilgang til opplysninger som gjør det mulig å ivareta rollen som public watchdog. Denne rettigheten er for viktig til at den kan følge av følge av forarbeidene. Medienes rett til innsyn og vern mot inngrep må følge direkte av loven.

Vi foreslår en speilvendning av prinsippet, dvs at når mediene spør må man ha gode grunner for å nekte innsyn. Konkret viser vi til forslaget til NRK i punkt 3.1, gjengitt her:

*"Dersom media ber om innsyn i sakens opplysninger, skal det gis innsyn i disse med mindre det foreligger lov hjemmel for å nekte innsyn og tvingende samfunnsmessige hensyn taler mot å gi innsyn. I vurderingen av om innsyn skal gis, skal det særlig tas hensyn til sakens allmenne interesse.*

*Media har krav på innsyn i rettsavgjørelser uavhengig av når disse er avsagt. Unntak fra denne regelen kan bare gjøres for opplysninger som er omfattet av § 6-6 (1)."*

Media vil her være alle rettssubjekter som er omfattet av lov om redaksjonell fridom i media.

Regelen er da utformet mer i tråd med EMK artikkel 10 slik at det er unntak fra innsynsrett som må begrunnes. Ikke sjelden vil hensyn til pågående etterforskning eller personsensitive opplysninger kunne begrunne unntak fra innsyn i den konkrete saken, men dette må gjøres etter en konkret vurdering der slike hensyn veies opp mot sakens allmenne interesse.

Og i likhet med NRK vil vi også vise til at taushetsbelagt informasjon kan sladdes slik som ble gjort i legevaktvideoen der man sladdet ansiktene på de andre pasientene. For mediene er dette ikke

strengt tatt nødvendig ettersom de etiske kravene for publisering i de aller fleste tilfeller vil være strengere enn loven her, men det er likevel en mulighet.

#### *Lovfeste prinsippet om meroffentlighet:*

Vi mener prinsippet om meroffentlighet bør inn som en egen bestemmelse i loven. Å få inn dette vil være en god måte å konkretisere den avveiningen Høyesterett og EMD legger opp til i vurderingen av om opplysninger kan holdes tilbake. Det vil gjøre det enklere å foreta en slik konkret vurdering av hvert enkelt innsynskrav, og det vil sikre at den faktisk gjøres.

I forslag til ny domstollov er det foreslått å lovfeste denne vurderingen i § 16-1(2). Forslaget i domstoloven kan danne grunnlaget for en tilsvarende bestemmelse i straffeprosessloven, men at merinnsyn ikke bare skal *vurderes*, men at det *skal gis innsyn* dersom de hensyn som taler for innsyn veier tyngre enn mothensynene. Videre bør det uttrykkelig presiseres at når det er media som ber om innsyn/tilgang, skal meroffentlighet praktiseres med mindre det foreligger særlig tungtveiende hensyn. Tilsvarende bør det uttrykkes at jo større allmenn interesse saken har, desto tyngre mothensyn må det foreligge før nektelse av innsyn/tilgang vil være tillatt, slik som vurderingen skal være etter EMK art 10 (2). Dersom dette ikke inntas i lovregelen, bør avveiningen som skal gjøres etter EMK art. 10 tydeliggjøres i forarbeidene.

#### *Begrunnelsesplikt:*

Etter offentlighetsloven § 31 (2) kan man be om en begrunnelse dersom innsyn nektes der «hovedhensynene som har vært avgjørende for avslaget, skal nevnes». Vi foreslår at tilsvarende bestemmelse tas inn i straffeprosessloven. Dersom man innfører lovfestet plikt til å vurdere merinnsyn, kan begrunnelsen knyttes opp mot denne. Hvis ikke, bør begrunnelsen knyttes opp mot alle avslag på innsyn.

Hensikten med å innføre begrunnelsesplikt vil være todelt: før det første sikrer det at vurderingen faktisk gjennomføres og tilrettelegger for en bedre gjennomføring av offentlighetsprinsippet, for det andre ivaretar den muligheten til å klage over avslag. Det er som kjent vanskelig å angripe hemmelighold hvis man ikke vet grunnlaget for det. Som støtte for et slikt forslag vil vi vise til Sivilombudsmannens uttalelse i forbindelse med at denne ble foreslått i gjeldende offentlighetslov:

«Begrunnelsesplikten for avslag på innsynsbegjæringer er etter gjeldende rett begrenset. Ombudsmannen har erfaring med at det i flere tilfeller ville vært gitt innsyn dersom avslag måtte begrunnes nærmere med en gang. Det synes således som om en utvidet begrunnelsesplikt kan medvirke til en bedre gjennomføring av offentlighetsprinsippet idet avslag uten tilstrekkelig lovhjemmel i større grad unngås. Forslaget i lovutkastet § 36 tredje ledd har derfor etter mitt syn gode grunner for seg, og det kan være grunn til å utrede om ikke kravet om nærmere begrunnelse bør være absolutt.»

#### *Klageadgang:*

Forslaget til ny straffeprosesslov behandler ikke allmennhetens/pressens klageadgang på avslag i innsyn i straffesaksdokumenter. Det er beklagelig. Riksadvokaten har behandlet dette spørsmålet i pkt. 7.4. i sitt utkast av 22. desember 2016 til nytt rundskriv om innsyn i straffesaksdokumenter. Det vises til denne der det fremgår at avslag på innsyn kan påklages til overordnet påtalemyndighet, og at dersom innsynskravet er begrunnet i EMK art. 10, kan avslag også prøves av domstolene.

I tråd med praksis må det fremkomme uttrykkelig av lovens ordlyd at det enkelte medieorgan og også medieorganisasjonene her har rettslig klageinteresse. Vi viser i denne sammenheng til Justis- og politidepartementets «Rettleiar til offentleglova 12/2009» s. 179-180, der det i tilknytning til offentlighetsspørsmål understrekes at:

«Dersom det er ein journalist eller eit medieorgan elles som har fått avslag på innsyn, vil organisasjonar som Norsk Presseforbund og Norsk Journalistlag og andre presseorganisasjonar kunne gå til søksmål etter desse reglane.»

Videre fremgår det av Riksadvokatens utredningsgruppe – rapport nr. 1/2000 «Statsadvokatene og mediene» s. 70, at direkte henvendelser fra journalister som er uenige i den måten politi informerer om i enkeltsaker, skal behandles som klagesak selv om straffeprosessloven § 59 a) om klagerett ikke kommer direkte til anvendelse.

Vi anmoder om at gjeldende rettstilstand knyttet til medienes klageadgang/prøvelsesrett lovfestes i den nye straffeprosessloven.

#### *Subsidiært – hvis man ikke tar inn en egen bestemmelse om mediene*

Dersom man ikke velger å innføre en egen bestemmelse for mediene, må man fjerne kravet om at innsyn skal være "ubetenkelig". Begrepet samsvarer med Påtaleinstruksens § 16-5 (2), men er strengere enn det som følger av Politiregisterforskriften § 27-2(3) der det heter at man må ha «saklig grunn» for innsyn.

Nok en gang står vi overfor et inkonsistent regelverk som ikke gir et klart svar på hvilke regler som gjelder. I tillegg er terskelen alt for høy. Vi viser her til argumentasjon over og den gjengitte uttalelsen fra Riksadvokaten om at regelverket må endres etter Legevaktinnsynsaken.

I hht. rettspraksis må man, i tilfeller der opplysningene har beskyttelse etter EMK art 10 og grl § 100, begrunne avslaget - altså inngrepet i ytringsfriheten. Da er det avslaget som skal begrunnes, ikke spørsmål om innsyn. Dette er en langt mer nyansert vurdering enn begrepet «ubetenkelig» legger opp til. Det er ikke tilstrekkelig at denne vurderingen fremgår av forarbeidene.

Videre er begrepet "ubetenkelig" et skjønnsmessig vilkår som er vanskelig å praktisere. Det som oppleves som ubetenkelig for et politidistrikt, kan være helt greit hos et annet. Vi har mange eksempler fra praksis i dag der innsyn praktiseres ulik fra distrikt til distrikt, og fra sak til sak. Det er synd hvis ny lov bidrar til å opprettholde en slik forskjellsbehandling.

#### 3.4 Lyd- og bildeopptak

Plikt til å gjøre opptak: utkast straffeprosesslov § 10-8, forslag til §134 i domstoloven,

Norsk Presseforbund støtter at man nå lovfester en plikt til å sikre politiforklaringer og rettsmøter med lyd- og bildeopptak. Vi viser her til utvalgets vurderinger i punkt 6.5.2.2 og 6.5.3.3 og 12.4.4

I NOUen, under punkt 12.4.4 stiller utvalget spørsmål ved om det er grunn til å innføre et totalforbud mot å gi tilgang til slike opptak, og viser til hensynet til sensitive opplysninger og praktiske hensyn. Utvalget viser også til at det i svensk rett angivelig gjelder et unntak for innsynsretten for bildeopptak, herunder lyd- og bildeopptak under rettsmøte, med mindre det er «klart att oppgiften



kan röjas uten att den hörde lider men», jf. Sekretesslagen kap. 7 § 48, og anfører at en regel inspirert av denne også må gjelde i norsk rett.

**Vi kan ikke se annet enn at utvalget legger feil fakta til grunn her. Slik vi leser den svenske lovgivningen på dette området, så gjelder unntaket kun for bilder, ikke lyd, jf. kap. 43 4 §:**

«4 § Sekretess gäller hos en domstol för uppgift i bild som ingår i en ljud- och bildupptagning av ett förhör som hållits i domstol, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den hörde lider men.»

Dette støttes av forarbeidene til den svenske bestemmelsen, s. 287<sup>4</sup>:

«Paragrafen, som är ny, innehåller en bestämmelse om att bilden i en sådan ljud- och bildupptagning som gjorts med stöd av 6 kap. 6 § första stycket RB eller 21 § tredje stycket ärendelagen kan omfattas av sekretess hos domstol»

**Skal man følge svensk modell er det altså ikke noe unntak for lydopptak, kun bilde.**

Prinsipielt mener vi det ikke bør gjelde andre regler for opptak enn for dokumenter, slik som systemet i offentleglova er, der dokumentbegrepet er teknologinøytralt, jf. § 4. Vi mener dette må behandles som annet materiale hos politiet, dvs. at de også kan søkes innsyn i og at dette må vurderes i lys av EMK art 10 og grl. § 100. Formen, at det er lydopptak, bør ikke påvirke retten til innsyn, det er *innholdet* som skal vurderes. Men formen kan påvirke vurderingen, altså at det skal mindre til for å unnta fra offentlighet, fordi dette kan oppleves mer sensitivt å utlevere enn skriftlige opplysninger.

Ettersom retten til innsyn i opptak fra rettsmøter er presisert i § 6-3(2) siste punktum, bør man også spesifisere i lovteksten at innsynsretten gjelder opptak fra politiforklaringer. Tilgang til denne type opptak kan være svært viktig for mediernes mulighet til å ettergå politiets arbeid i straffesaker, ikke minst å ettergå forklaringer og avhørsmetoder.

For lyd- og bildeopptak fra rettsmøter som har gått for åpen rett, kan det ikke være nødvendig med et krav om at innsyn må være «ubetenkelig». Tvert imot er det viktig at mediene sikres tilgang til disse opptakene for å kunne rapportere fra saker. Vi minner om grunnlovens § 95 som fastslår at rettergangen skal være «offentlig». Mediernes rapportering fra rettsaker bidrar til å styrke denne rettigheten.

### 3.5 Innsyn før det foreligger tiltale

Utkastet mangler bestemmelser om innsyn på et tidligere tidspunkt enn når det foreligger en tiltale. Offentlighetsprinsippet gjelder alle stadier av en straffesak, og dette burde gjenspeiles i lovteksten. I det minste bør man få inn bestemmelser om innsyn i anmeldelser og siktelser. Riksadvokatens rundskriv nr. 1/1981 om meddelelser til offentligheten i straffesaker punkt IV nr. 5 inneholder uttalelser om dette, vi har også enkeltbrev fra Riksadvokaten med uttalelser som forutsetter innsyn i siktelser og vedtatte forelegg, se for eksempel jf. brev til journalist i VG Tor-Erling Thømt-Ruud 07.02.2011, der Riksadvokaten bla skriver: «Rundskriver hjemler etter dette ikke en generelt tilgjengeligjøring av vedtatte forelegg. Det må foretas en vurdering i den enkelte sak av om innsyn skal gis. For så vidt gjelder forelegg for kjøp av seksuelle tjenester vil det bla. måtte ses hen til at det

<sup>4</sup> <http://www.regeringen.se/49bb66/contentassets/c1c8183d9c754eb8a96a8f6502866c0e/en-modernare-rattegang---reforming-av-processen-i-allman-domstol>

er tale om en atferd det gjennomgående knytter seg sosialt førdømmeles til og hvor offentliggjøring vil kunne stigmatisere gjerningspersonen. Dette utelukker ikke at pressen gis tilgang til foreleggene, men noen av de øvrige momentene som er nedfelt i riksadvokatens brev fra 1999 må i tilfelle trekke sterkt i retning av å gi innsyn.» Mao. er dette et område med svært fragmentert regulering, og det er behov for tydeligere regler. I det minste må man kunne lovfeste plikten til å vurdere meroffentlighet også i denne fasen.

### 3.6 Innsyn i eldre dommer - § 6-6

Vi mener denne bestemmelsen ikke kan gjelde for pressen. Det er verken i tråd med rettsutviklingen i EMD eller intensjonene bak bestemmelsen, jf. Innst.O. nr. 28 (1998-99) kap. 3.8, der det understrekes at det må vises tilbakeholdenhet med å avslå slike søknader fra mediene. Det vises blant annet til at slike dommer og kjennelser kan settes inn i en større sammenheng, eksempelvis en analyse av endringer i straffeutmålinger i sammenliknbare saker over tid. For kort tid siden opphevet Kulturdepartementet avslag på innsyn i en straffedom fra 1993 og fastslo følgende:

«Den ovenfor nevnte påpekningen 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.»

Oslo tingrett opplyser også at de gir ut dommer til mediene uavhengig av alder på dommene. Vi forslår derfor at denne bestemmelsen oppheves overfor mediene.

### 3.7 Innsynsrett = kopi

Det bør fremgå av loven at han man først krav på innsyn, har man også krav på kopi. Dagens rettstilstand er ikke god nok på dette punkt, og mange opplever urimelige krav om personlig oppmøte for å få tilgang til opplysninger man har krav på. Har man en hovedregel om at innsyn betyr rett til kopi, og en mulighet til å fravike der det er gode grunner for det, vil dette gjøre det mye enklere for de som skal praktisere reglene, og det vil bidra til et sterkere offentlighetsprinsipp der geografi og avstand ikke blir et hinder for innsyn. Forslag til lovtekst:

«Rett til innsyn betyr rett til kopi. Begrensninger i retten til kopi må begrunnes særskilt.»

## 4. Kildevern. Lovutkastets § 8-4 og 9-4

### 4.1 Lovutkastet § 9-4 – forslag til ny lovtekst

Kildevern er en del av ytringsfriheten og har i den senere tiden fått et sterkere vern gjennom utvikling i EMD og norsk høyesterett. Det er derfor i tråd med rettsutviklingen når utvalget foreslår i § 9-4 (1) å innføre forklaringsfritak også for *upublisert kildemateriale* (ikke bare *kilder*). Det følger bla direkte av Rolfsensaken (Rt 2013 s.1290). Norsk presseforbund støtter denne delen av forslaget.

Problemet med forslaget er at det legger opp til svært vide unntaksmuligheter i annet ledd. Unntaket i § 9-4 (2) er relativt åpent og legger opp til betydelige skjønnsvurderinger med formuleringen "når særlige forhold unntaksvis tilsier det". Momentene som er gjengitt for når det likevel gjelder forklaringsplikt, går lengre enn det som følger av gjeldende rett, jf. Rolfsensaken Rt. 2013 s 1290, Goodwin mot Storbritannia avsagt 27. Mars 1996, se særlig avsnitt 39-40.

Tillack mot Belgia avsagt 27. november 2007 avsnitt 53 [EMD-2005-20477] og Financial Times Ltd. med flere mot Storbritannia avsagt 15. desember 2009 avsnitt 59 [EMD-2003-821]. I Ot.prp.nr.55 (1997-1998) side 16 uttales at det følger av Goodwinsaken at «det må foreligge betydelig interesseovervekt for de motstående hensyn for at kildevernet skal vike». Og videre at kildevernet ikke er absolutt, men at unntak bare bør være aktuelt der «meget tungtveiende hensyn» kan oppveie de hensyn som taler for kildevern, jf. proposisjonen side 27.

Denne interesseavveiningen – der det må foreligge "meget tungtveiende hensyn" bør reflekteres i loven. Det bør også fremkomme av ordlyden at den nedkjølede effekten på pressefriheten i det lange løp er et relevant moment å ta hensyn til i interesseavveiningen. Det gjøres ikke i lovforslaget.

Slik vi ser det er dette ikke i tråd med gjeldende rett, vi viser her til utredningen om gjeldende rett fra NRK og NJ og slutter oss til denne. Vi deler også NJ og NRKs vurderinger basert på gjeldende rett, og foreslår samme forslag til ny ordlyd i § 9-4:

*"Unntak fra forklaringsfritaket kan bare gjøres i særlige tilfeller dersom det foreligger et altoverveiende samfunnsmessig behov for det. I denne vurderingen skal det legges vekt på den langsiktige nedkjølede effekten ethvert inngrep i kildevernet vil ha.*

*Vilkår for å pålegge forklaringsplikt er under enhver omstendighet at forklaringen er avgjørende for sakens opplysning og at opplysningene ikke kan fremskaffes på annen måte."*

I likhet med de andre medieorganisasjonene (NRK, NJ og NR) mener at det, i tråd med hva som følger av gjeldende rett, bør presiseres i forarbeidene til bestemmelsen at det kun i tilfeller der det er snakk om å beskytte liv, avverge svært alvorlig kriminalitet, eller hindre at uskyldige blir dømt for alvorlig kriminalitet at det overhodet kan vurderes om det kan gjøres inngrep i kildevernet.

#### 4.2 Vurdering av svenske meddelarskydd

Samtidig vil vi også minne om føringer fra Stortinget, jf. familie- og kulturkomiteen i tilknytning til arbeidet med en fremtidig medieansvarslov og arbeids- og sosialkomiteen i tilknytning til arbeidet med å styrke varslervernet, om å utrede nærmere forslaget om et svensk «meddelarskydd», jf. Innst. 155S (2016-2017) og Innst. 205 S (2015-2016). Også tidligere utredninger har foreslått dette, jf. St.meld. nr. 26 (2003-2004) side 163 og 165 og Innst. S. nr. 270 (2003-2004) side 67.

Det er på høy tid at man nå tar initiativ til en gjennomgang av de svenske reglene på dette området med sikte på å innføre noe tilsvarende i Norge. Vi viser her til Norsk Redaktørforenings utkast til mulig ny medieansvarslov, presentert første gang i 2010, som nettopp bygger på den svenske "Meddelarskyddet":

*«Enhver opphavsperson eller hjemmelsperson, herunder journalist, fotograf og intervjuobjekt eller annen kilde til det redaksjonelle innholdet i det som publiseres i et medium som omfattes av denne loven, har rett til å forbli anonym, dersom det er avtalt med ansvarlig redaktør.*

*Ansvarlig redaktør og medarbeidere som er underlagt hans eller hennes redaktørmyndighet, har plikt til å nekte å oppgi til andre hvem som er slik opphavsperson som nevnt i første ledd. Det samme gjelder i forhold til hvem som er hjemmelsperson for andre opplysninger som er betrodd vedkommende mediums redaksjonelle medarbeidere som ledd i det redaksjonelle arbeidet.»*

Vi vil også vise til forslaget fra Norsk Journalistlag om å omgjøre kildevernet til en regel om lovbestemt taushetsplikt og flytte den til bestemmelsen om bevisforbud til vern om fortrolighet i utkastets § 8-3 om lovbestemt taushetsplikt, se NJs høringsuttalelse punkt 10.

I likhet med Norsk Redaktørforening mener vi det er naturlig å utforme kildevernet som en rettighet for kilden og at det må gjelde alle type opplysninger, og at unntak må formuleres så presist og avgrenset som mulig.

Videre slutter vi oss til NJs redegjørelse og anbefaling om at dagens kildevernregler må gjelde også overfor andre offentlige myndigheter.

Vi støtter også NJs vurdering at det må presiseres tydeligere i forarbeidene at bevisforbudet er stadie- og aktørnøytralt, altså at det i tillegg til bevisføring for retten også gjelder ved ransaking, beslag og bruk av skjulte tvangsmidler, og at det gjelder både for retten og påtalemyndigheten, jf. Innst. 155S (2016-2017) s. 2.

#### 4.3 Kildevern og bruk av tvangsmidler

En mangel ved utredningen er at den ikke drøfter kildevernet i tilknytning til spørsmålet om bruk av tvangsmidler. Dette er uheldig ettersom bruk av tvangsmidler kan avdekke kilder, og dermed være et inngrep i kildevernet. Meneskerettsdomstolen har i flere saker understreket at begrunnelsen for kildevernet og ønsket om en fri og åpen informasjonsformidling og meningsdannelse også gjør seg gjeldende ved bruk av tvangsmidler. Om ransaking og beslag, se EMD Roemen & Schmit-saken 2003 avsnitt 46, EMD Ernst-saken 2003 avsnitt 91 og EMD Tillack-saken 2007 avsnitt 53. Om telefonkontroll, se EMD Weber og Saravia-saken 2006 avsnitt 143.

Etter dagens straffeprosesslov gjelder det klare formkrav til fremgangsmåter for bruk av tvangsmidler, jf. Strprl § 204 (1), 205(3) 1 pkt og § 197 (2), 1 pkt. og straffeprosessloven § 200 (2), 2 pkt. Det er også innført begrensninger av hensyn til kildevernet når det gjelder de nye etterforskningsmetodene. Vi viser her til kommunikasjonskontroll i straffeprosessloven § 216 c), romavlytting i lovens § 216 m), kameraovervåking i lovens § 202 a) sjette ledd og dataavlesning i lovens § 216 o). Alle disse begrensningene må etter vår mening drøftes i tilknytning til ny straffeprosesslov.

Med vennlig hilsen



Elin Floberghagen  
generalsekretær



Kristine Foss  
jurist