



Justis- og beredskapsdepartementet
Politiavdelingen
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

30.03.2012
Deres referanse: 201000188
Vår referanse: 12-163

Høring - forslag til politiregisterforskriften

1. Innledning

Norsk Presseforbund (NP) er fellesorganet for alle norske medier i etiske og redaksjonelt faglige spørsmål. Norsk Journalistlag (NJ) er organisasjonen for redaksjonelle medarbeidere og frilansere som har journalistikk som hovedyrke. Norsk Redaktørforening (NR) organiserer rundt 750 norske redaktører fra alle typer medier. Alle de tre foreningene skal blant annet verne om yrings- og informasjonsfrihet.

Vi viser til departementets høringsbrev om politiregisterforskriften. Forslag om politiets og påtalemyndighetens meddelelser til allmennheten om straffesaker og deres forhold til journalister, er av stor betydning for journalistikkens arbeidsvilkår. Vi har ventet svært lenge på en revisjon av Riksadvokatens rundskriv av 12. februar 1981 om meddelelser til offentligheten om straffesaker (heretter Rundskrivet). Det er derfor med stor skuffelse vi avgir en uttalelse til et høringsnotat som vi mener i alt for liten grad har gått inn i dette omfattende temaet.

Vi vil også hevde at forskriften går i motsatt retning av hva statsministeren og justisministeren har lovet den senere tiden: et åpnere samfunn med mer innsyn.

Innledningsvis vil vi også nevne at vi er forundret over departementets korte høringsfrist, sakens viktighet tatt i betraktning.

Hovedpoengene i vår høringsuttalelse er at:

- Det aksepteres ikke at departementet enda en gang utsetter å drøfte det svenske rettssystemet, der nesten alle etterforskningsdokumenter som blir lagt frem for retten, er offentlige fra det tidspunkt det er tatt ut tiltale.
- Det stemmer ikke at departementet «i det vesentlige» har etterkommet mottatt innspill fra presseorganisasjonene.
- Riksadvokatens vel 30 år gamle og litt alderdommelige rundskriv fra 1981 er på mange måter mer åpent i forhold til å informere allmennheten om straffesaker, enn det sterkt restriktive forslaget fra departementet.
- Departementet burde gått inn på de utredningene som allerede foreligger på området. Vi viser blant annet til Riksadvokatens utredningsgruppe – rapport nr 1/2000 Statsadvokatene og mediene, fellesutvalget av Advokatforeningen og Riksadvokaten om veiledende normer for uttalelser til offentligheten fra politiet og forsvarerne på etterforskningsstadiet (2001), Dommerforeningens håndbok om regelverk og praksis for dommernes forhold til mediene (2006) og Domstolsadministrasjonens delrevisjon av reglene om offentlighet i rettspleien fra oktober 2010.
- Forskriften skal utdype den lovbestemte taushetsplikten, ikke utvide omfanget av denne plikten. Forslaget i § 7-3 annet avsnitt primo går langt utover de føringene som forarbeidene har lagt, og vil kun innebære at retts situasjonen blir enda mer uklar.
- Forslaget i § 9-8 om utlevering av opplysninger i straffesaker må bli mer konkret og klart, og innledningsvis inneholde bestemmelser om offentlighetsprinsippet og merinnsyn.
- Forskriften må inneholde en bestemmelse om at det på forespørsel må gis bekreftelse på mottatte anmeldelser av allmenn interesse.
- I merinnsynsvurderingen for siktelse må Riksadvokatens føringer av 3. april 1992 implementeres i forskriften. Siktelse som skal behandles etter straffeprosessloven § 248, ikke-vedtatte siktelse, må likestilles med tiltalebeslutninger. I merinnsynsvurderingen for vedtatte forelegg må Riksadvokatens føringer av 23. november 1999 implementeres i forskriften.
- Påtaleinstruksen § 22-7 annet avsnitt om offentliggjøring av tiltalebeslutninger bør fjernes. Subsidiært bør politiregisterforskriften § 9-8 få en regel om at tiltalebeslutninger som man ikke har lykkes med å forkynne, uansett er offentlige senest tre uker før rettssaken skal starte. Også subsidiært mener vi at dersom tiltalebeslutninger kan holdes tilbake etter påtaleinstruksen § 22-7 annet avsnitt, skal pressen likevel gis opplysninger om tiltalebeslutningens innhold med unntak for gjerningsbeskrivelsen.
- Det må hjemles at bevisoppgaver, fremdriftsplaner og dokumenter som har karakter av å være rene hjelpedokumenter, som hovedregel må utleveres til mediene, slik vanlig praksis i stor grad er.
- Forskriften må inneholde bestemmelser om at ingen i politiet/ påtalemyndigheten skal kreve eller motta godtgjørelse for opplysninger som gis mediene, at ingen deler av massemediene må gis fortrinnsrett til informasjon, og at politi/påtalemyndighet har sannhetsplikt i forhold til allmennheten.
- Det må gis bestemmelser om mediens klageadgang på området.

- Departementets forslag om behandling av opplysninger utenfor straffesaksdokumenter, snevrer klart inn innsynsretten i forhold til gjeldende rett.
- I flere straffesaker de senere årene har det vist seg at viktige opplysninger er blitt holdt tilbake fra dokumentlister og saksdokumenter og rubrisert som såkalte «nulldokument». Registreringsplikten må derfor endres, slik at den omfatter alle dokumenter som utarbeides i en sak, og slik at disse også pliktes oppført i dokumentlisten.
- Det er uheldig lovgivningsforslag i § 27-1, om utskrift og utlån av dokumentene i en avsluttet straffesak, kun å henvise til lovbestemmelser på området. Forskriften må utdype hvordan lovbestemmelsene skal forstås.
- De gammelmodige begrepene utskrift og utlån i § 27-2 må utviskes, slik også tidligere utredninger har anbefalt. I denne sammenheng etterlyses også en nærmere vurdering av om innsynsretten bør likestilles med retten til kopi/elektronisk kopi.
- Det er skremmende at departementet signaliserer strengere regler om utlevering av dommer. Offentlighetsprinsippet er her knesatt i Grunnloven § 100 femte ledd og de sentrale menneskerettskonvensjonene.
- Femårsregelen i straffeprosessloven § 28 tredje avsnitt er meningsløs. Loven må endres slik at pressen gis rett til utskrift uavhengig av rettsavgjørelsens alder. Uansett skal en merinnsynsvurdering innebære at man skal være tilbakeholdne med å avslå slike krav fra massemedia.
- Det etterlyses informasjon om hvordan departementet tenker seg videreført retningslinjene i Justisdepartementets rundskriv om politiets forhold til mediene, rundskriv G 56/81.

2. Taushetsplikt (høringsnotatet side 3-4)

Vi vil starte med å minne 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. Ragne Aarli «Offentlig rettergang» (2010) side 345.

Det foreslås i forskriften § 7-3 (2) primo at i tolkningen av uttrykket «personlige forhold», skal det legges til grunn «en konkret vurdering» som skal gå utover taushetspliktbestemmelsen i personregisterloven § 23. Lovgrunnlaget for påtalemyndighetens taushetsplikt i straffesaksbehandlingen er straffeprosessloven §§ 61 a) - e) og påtaleinstruksen kapittel 3. En rekke unntak fra taushetsplikten er gitt i §§ 61 b) og c) og i instruksen §§ 3-2 og 3-3.

Avgrensningskriteriet for taushetsplikten ligger kun i lovsbegrepet «personlige forhold». Dette er etter vår oppfatning å gå langt utover de føringene som forarbeidene har lagt, når det gjelder hva som skal fastsettes i forskriften om taushetsplikt. Det Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) side 109 sier, er at forskriften skal gi en «nærmere forståelse» av det materielle innhold i lovens taushetspliktbestemmelse. Med andre ord skal forskriften utdype den lovbestemte taushetsplikten, men ikke utvide omfanget av denne plikten.

Hensikten med at forskriften skal «utdype» lovbestemmelsen om taushetsplikt, er at den skal skape klarhet på et område der det er viktig at rammene er tydelige. Slik forslaget til forskriften § 7-3 (2) er utformet, vil det kun innebære at rettsituasjonen blir enda mer uforutsigbar. Forslaget åpner opp for at vurderingstemaet i for stor grad overlates til et individuelt skjønn.

Vi er overrasket over at departementet i denne sammenheng ikke har gått nærmere inn på den omfattende juridiske litteraturen og ikke minst de utredningene som allerede foreligger om taushetsplikt. Vi vil i denne sammenheng særlig trekke frem fellesutvalget nedsatt av Advokatforeningen og Riksadvokaten om veiledende normer for uttalelser til offentligheten fra politiet og forsvarerne på etterforskningsstadiet (2001), punkt 3.4.

Som eksempel på hva som kunne vært regulert i forskriften, viser vi til Justisdepartementets egen veileder til offentleglova side 82, hvor det understrekes at opplysninger om lovbrudd som er gjort i næringsvirksomhet eller i samband med utøvelse av et yrke som det er knyttet en særlig tillit til, for eksempel helsepersonell, vil som utgangspunkt ikke være underlagt taushetsplikt. Tilsvarende er lagt til grunn for offentlig ansatte av Sivilombudsmannen i sak Somb-2004-7.

I departementets høringsnotat av 15. juni 2011 het det på side 61 at i neste høringsrunde, skulle det gis en nærmere forklaring om sammenhengen mellom politiregisterloven kapittel 5 og 6 om henholdsvis utlevering av opplysninger og taushetsplikt. Vi kan dessverre ikke finne denne drøftelsen i foreliggende høringsnotat.

3. Utlevering av opplysninger til allmennheten i straffesaker (høringsnotatet s. 11-12)

I kommentarene til forskriftsforslagets § 9-8, på side 11 og 12 i høringsnotatet, skriver departementet at det har mottatt innspill med forslag til materielt innhold fra Norsk Presseforbund og Norsk Redaktørforening, og uttaler at «etter departementets vurdering dekker ovennevnte rundskriv fra Riksadvokaten, som er lagt til grunn i utkastet, i det vesentlige disse forslagene».

Dette stemmer overhodet ikke med vår oppfatning. I vårt brev til departementet av 6. januar 2011 listet vi opp 17 konkrete punktvis forslag til innhold. Av disse kan tre sies å høre mer hjemme i en forskrift om politiets ordensoppdrag (jf. Justisdepartementets rundskriv til politimestrene av 19. februar 1981 - G 56/81). Av de 14 resterende punktene har departementet berørt kun fire av dem i sitt utkast til § 9-8.

Departementet skriver også at forskriftsutkastet viderefører «i stor grad» de ulike punktene i Riksadvokatens rundskriv fra 1981. Vår oppfatning er at det vel 30 år gamle og litt alderdommelige rundskrivet på mange måter er mer åpent i forhold til å informere allmennheten om straffesaker, enn det sterkt restriktive forslaget fra departementet.

Tolkningen og praktiseringen av bestemmelsene om utlevering av opplysninger til allmennheten i straffesaker varierer fra politidistrikt til politidistrikt, på grunn av et uklart og usystematisk regelverk. Vi anser dette som et betydelig problem, som i praksis innebærer en fare for ulik rettsikkerhet og ulikheter i informasjon fra politiet til publikum. Dette kan i sin tur føre til redusert tillit både til politiet og mediene.

Også her er vi overrasket over at departementet ikke går nærmere inn på tidligere arbeid på området og forslag Justisdepartementet allerede har fått. Vi viser her til Domstoladministrasjonens delrevisjon av reglene om offentlighet i rettspleien fra oktober 2010, Riksadvokatens utredningsgruppe – rapport nr. 1/2000 Statsadvokatene og mediene, punkt 6.4.2 og fellesutvalget nedsatt av Advokatforeningen og Riksadvokaten om veiledende normer for uttalelser til offentligheten fra politiet og forsvarerne på etterforskningsstadiet (2001-10-21), punkt 3.4.6.

Vi savner innledningsvis i forslag til forskriften § 9-8 en presisering av at straffbare forhold er av allmenn interesse, jf. for eksempel EMD Dupuis m. fl. mot Frankrike 2007 § 42.

Departementet burde i den sammenheng også ha gått nærmere inn på selve offentlighetsprinsippet, slik Rundskrivet punkt V har gjort. Kilder for materiale kan her hentes i Riksadvokatens utredningsgruppe – rapport nr. 1/2000 Statsadvokatene og mediene side 23. I tilknytning til offentlighetsprinsippet burde departementet også ha gått nærmere inn på merinnsynsprinsippet, se tingrettsdommer Leiv Robberstads notat «Noen forslag til endringer av reglene om offentlighet i domstolene» av 2007 (heretter forkortet Leiv Robberstad 2007) side 10-11. Praksis fra Menneskerettsdomstolen tilsier at pressen står i en særstilling når det gjelder innsynsspørsmål, jf. EMD Tarsasag mot Ungarn 2009.

I politiregisterloven § 34 er hensynet til «offentlig kontroll for myndighetsutøvelsen» tatt inn som et moment som kan gjøre det nødvendig med innsyn for allmennheten. Vi etterlyser at samme hensyn blir tatt inn i forskriftens § 9-8.

Når det gjelder forslaget om de overordnede prinsippene for uttalelser til mediene i utkastets § 9-8 (1), minner vi her om Riksadvokatens utredningsgruppe – rapport nr. 1/2000 Statsadvokatene og mediene, punkt 7 og 8 som utdyper dette.

Når det gjelder utkastet til § 9-8 om utlevering av opplysninger i straffesaker, mener vi at bestemmelsen må bli mer konkret og klar, og særlig når det gjelder følgende bestemte dokumenter:

Anmeldelser: I forslaget savner vi en setning om at merinnsyn må vurderes, og at etter en konkret vurdering kan det på forespørsel gis bekreftelser på mottatte anmelder av allmenn interesse, jf. tilfeller der mediene ansvarsfritt vil kunne referere anmeldelser, som nevnt i Anmeldelsessaken Rt 1994 side 50.

Siktelser: Også her må det oppstilles en plikt til å vurdere merinnsyn. Offentliggjøring av siktelser bør også sees i sammenheng med det referatprivilegium som er fastslått gjennom rettspraksis, jf. for eksempel Siktelsessaken Rt 1979 side 807 og Landåssaken Rt 1999 side 1742. Er siktelsen noenlunde korrekt gjengitt, er mediet ansvarsfri. Eller sagt på en annen måte: Så lenge formidlingen er balansert, korrekt og gir et objektivt uttrykk for det som faktisk har skjedd, kan det fritt formidles.

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 ikke angir et absolutt forbud mot å gi detaljerte opplysninger fra en siktelse eller offentliggjøre den i sin helhet. I vurderingen må det etter Riksadvokatens oppfatning legges vekt på:

- Hva (dvs. hvilken type straffbare handlinger) saken og siktelsen gjelder
- Hvor sikre opplysningene i den foreløpige siktelsen er
- I hvilken grad forholdene i siktelsen har vært gjenstand for omtale i media.

Riksadvokat fant at kravet til nøktern form åpenbart var tilfredsstillt i dette tilfellet, til tross for at siktelsen var omfattende.

Ikke-vedtatte siktelser: Siktelser i saker som skal behandles etter straffeprosessloven § 248 må likestilles med tiltalebeslutninger, slik det foreslås i Domstolsadministrasjonens forslag om delrevisjon av reglene om offentlighet i rettspleien av oktober 2010, punkt 8.6 og er slått fast i innledningen av Riksadvokatens brev av 23. november 1999:

«Når kompetent påtalemyndighet har besluttet å sende et ikke vedtatt forelegg til retten for pådømmelse etter straffeprosessloven § 268, gjelder åpenbart den samme regel om offentlighet som for tiltalebeslutninger, jf. påtaleinstruksen §22-7. Det innebærer at pressen på anmodning normalt skal gis kopi av forelegget med mindre det er grunn til å tro at saken helt eller delvis vil bli ført for lukkede dører. 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.»

Forelegg som vedtas: Riksadvokaten har i brev av 23. november 1999 lagt til grunn at Rundskrivet avsnitt IV, punkt 7 hjemler en adgang, men ingen plikt til å gjøre innholdet i forelegg offentlig. Momenter som Riksadvokaten trekker frem i 1999-brevet:

- Et viktig moment er om det har vært offentlig oppmerksomhet om saken under etterforskningen, slik at underretning om påtaleavgjørelsen er en naturlig oppfølging. I slike tilfeller kan det også være aktuelt for påtalemyndigheten å gjøre avgjørelsen kjent av eget tiltak.
- På forespørsel fra massemediene om konkrete saker vil det regelmessig bli opplyst at saken er avgjort med utferdigelse av forelegg, etter at en har forsikret seg om at dette er kjent for siktede og eventuelt fornærmede.
- I hvilken grad massemediene skal gis kopi av forelegget vil bero på et diskresjonært skjønn. Det må her særlig legges vekt på hva saken gjelder og hvilke sensitive personopplysninger gjerningsbeskrivelsen i forelegget er egnet til å avsløre.
- For kriminaltyper som sjelden eller aldri får sin avgjørelse i domstolen, kan allmennpreventive grunner tilsi at det søkes etablert en viss grad av offentlighet om vedtatte forelegg.
- At det straffbare forhold er forøvet i en stilling som det stilles særlige krav til, for eksempel i offentlig tjeneste, kan også begrunne større grad av offentlighet om reaksjon ilagt ved forelegg. 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.

Tiltalebeslutning: Når tiltalebeslutningen er forkynt for tiltalte, har pressen etter anmodning rettskrav på kopi av beslutningen, jf. påtaleinstruksen § 22-7 (1). Siden det er påtalemyndigheten som reiser tiltale, påhviler det i første rekke samme myndighet å tilrettelegge for pressen hva gjelder innsyn i straffesaksdokumenter under rettsforhandlinger, jf. Riksadvokatens utredningsgruppe – rapport nr. 1/2000 Statsadvokatene og mediene s. 76-77.

Problemstillingen er hvor langt påtalemyndigheten bør gi publikum innsyn i dokumenter i verserende straffesaker før dokumentene har vært fremlagt i retten. Vi kan ikke akseptere at det enda en gang utsettes å drøfte det svenske rettssystemet, der förundersökningsprotokollen, som inkluderer nesten alle etterforskningsdokumentene som blir lagt frem for retten, er offentlig fra det tidspunkt det er tatt ut tiltale. Dette ble blant annet tatt opp av presseorganisasjonene i tilknytning til utredningen til Politi-registerutvalget (NOU 2003:21). Med et lignende prinsipp om offentlighet når tiltalen oversendes domstolen, jf. Tryckfrihetsförordningen kapittel 2 §§ 3-11 og Sekretesslagen kapittel 9 § 18 (2), vil det være større muligheter for å avdekke svakheter i politiets materiale. Pressen får muligheter til å undergi bevisene en kritisk vurdering.

I den forbindelse vil vi vise til tidligere justisminister Knut Storbergets uttalelser om behovet for å utrede hvorvidt de svenske ordninger også bør innføres i Norge. Uttalelsene kom sommeren 2007 etter granskningen av Fritz Moen-saken og avsløringen av hemmeligholdet av at en 44-åring døde av kvelning i politiets varetekt:

- Granskningen viser at det nå er veldig viktig å stramme inn på kravet til objektivitet i politiet og påtalemyndighetens arbeid. Jeg mener situasjonen krever mer åpenhet, og det må bli lettere å kunne ettergå og kontrollere politiets arbeid. Jeg er derfor nå åpen for å innføre den svenske ordningen, der allmennheten kan få innsyn i straffesaksdokumentene når tiltale tas ut. Jeg vil også vurdere hvordan offentligheten kan gis bedre innsyn i løpende saker, sier Storberget. (Aftenposten 2. juli 2007.)

Vi viser dessuten til Leiv Robberstad (2007) s. 15 sitt forslag til endringer av dagens regler om innsyn i tiltalebeslutninger. *For det første* går han imot regelen om at ved oversendelse kan påtalemyndigheten helt eller delvis forby offentlig gjengivelse av tiltalebeslutningen, hvis den ikke er forkynt. Han mener bestemmelsen bør fjernes, fordi det ikke bør legges lokk på en sak fordi tiltalte ikke lar seg stevne, eller dette tar lang tid. Der det er flere tiltalte, og tiltalen er forkynt noen, oppstår også problemer i forhold til dagens regler.

For det andre mener han at det på prinsipielt grunnlag også kan stilles spørsmål ved en regel om at påtalemyndigheten helt eller delvis kan forby offentlig gjengivelse av tiltalen, hvis det er sannsynlig at saken helt eller delvis vil bli ført for lukkede dører. Det har neppe vært meningen at det skal kunne gjennomføres straffesaker i hemmelighet, skriver Robberstad - og fortsetter: «Dersom vilkårene for det er til stede, vil saken gå for lukkede dører, men allmennheten har etter min mening krav på å få vite at saken går for lukkede dører. Påtalemyndigheten får ha dette i bakhodet når tiltalen konkret utformes.» Regelen i påtaleinstruksen § 22-7 (2) har visst nok aldri vært praktisert av påtalemyndigheten i forhold til Oslo tingrett.

Det er vår oppfatning at andre avsnitt i påtaleinstruksen § 22-7 bør fjernes, subsidiært at politiregisterforskriften § 9-8 får en regel om at tiltalebeslutning som man ikke har lykkes med å forkynne, uansett er offentlig senest tre uker før rettssaken skal starte. Vi viser i denne sammenheng Oslo tingsretts forslag til ordlyd i brev av 27. oktober 2000, der det heter:

«Pressen kan hos politi- og påtalemyndighet kreve utskrift av tiltalebeslutning, dersom denne er forkynt for tiltalte, eller dersom dette ikke er skjedd, senest tre uker før hovedforhandlingens åpningsdag. Før det gis utskrift av tiltalebeslutning som omfatter straffeloven kapittel 19, skal fornærmedes identitet være anonymisert.»

Også subsidiært mener vi at dersom tiltalebeslutningen kan holdes tilbake etter påtaleinstruksen § 22-7 (2), bør forslaget fra Kildebeskyttelsesutvalget (NOU 1988:2, side 75) tas inn som nytt punkt i politiregisterforskriften § 9-8:

«Pressen skal likevel gis opplysning om tiltalebeslutningens innhold med unntak for gjerningsbeskrivelsen.»

Bevis: Både i Domstoladministrasjonens delrevisjon av reglene om offentlighet i rettspleien av oktober 2010, punkt 8.4 og i Den norske Dommerforenings håndbok om regelverk og god praksis for dommers forhold til mediene (2006), punkt 8.8.3.2 heter det at det kan anføres gode praktiske grunner til at pressen bør gis innsyn i bevis som fremlegges for retten. Etter deres mening bør altså bevisoppgaver, fremdriftsplaner og dokumenter som har karakter av å være rene hjelpedokumenter, som hovedregel kunne utleveres til mediene. Dette er da også i stor grad vanlig praksis.

To sentrale punkt i Riksadvokatens rundskriv, nr 1 og 2, er overhodet ikke videreført i departementets forslag. Disse punktene slår fast at ingen i politiet/påtalemyndigheten skal kreve eller motta godtgjørelse for opplysninger som gis mediene og at ingen deler av mediene, eller et enkelt medieorgan, må gis fortrinnsrett til informasjon og opplysninger. Vi forutsetter at disse punktene innarbeides i forskriften. Det siste kan enkelt formuleres slik: «Ingen medier skal gis fortrinnsrett til informasjon».

I forslaget § 9-8 (2) brukes ordlyden «eller navnet allerede må antas å være velkjent i forbindelse med saken», som ett av alternativene for når navn kan gis i forbindelse med straffesak. Etter vår oppfatning er dette en innstramming i forhold til teksten i politiregisterloven § 34 nr 2 der det heter «eller opplysningene allerede er alminnelig kjent».

Når det gjelder forslaget i § 9-8 (5) om påtalevedtak, mener vi formuleringen «hva saken gjelder» bør byttes ut med «sakens allmenne interesse».

Vi foreslår dessuten at departementet ser nærmere på våre forslag i brev av 6. januar 2011 og blant andre inkluderer punkt 15 om sannhetsplikt: Prinsippet om at politi og påtalemyndighet har sannhetsplikt i sitt forhold til massemedier og allmenheten bør inn i forskriften, jf. Riksadvokatens utredningsgruppe – rapport nr. 1/2000 Statsadvokatene og mediene side 57.

4. Saksbehandling (forskriften kap. 11)

Det heter i høringsnotatet på side 11 at saksbehandlingsreglene som er regulert i Rundskrivet, skal reguleres i forskriften kapittel 11. Det heter også i forslag til forskriftsbestemmelse i § 9-8 siste ledd at: «Saksbehandlingsreglene i kapittel 11 gjelder tilsvarende så langt de passer.» Utkast til § 11-2 nr. 7 kan etter vår oppfatning umulig være tilstrekkelig for å dekke dette lovgivningsbehovet.

Medienes klagebehandling: Foreliggende høringsnotat og forskriftsutkast omhandler forslag til bestemmelser om klage i kapittel 18. Når det gjelder regelverk om politiet og påtalemyndighetens meddelelser til allmennheten om straffesaker, og deres forhold til journalister, må det også her gis tydelige bestemmelser om mediers klageadgang på området. På samme måte som praksisen har vært i henhold til Riksadvokaten og Justisdepartements rundskriv fra 1981, må også fremtidig regelverk legge til grunn at det enkelte medieorgan og også medieorganisasjonene her har rettslig klageinteresse.

Vi minner i den sammenheng om Riksadvokatens utredningsgruppe – rapport nr. 1/2000 Statsadvokatene og mediene side 70, hvor det heter at direkte henvendelser fra journalister som er uenige i den måten politiet informerer om enkeltsaker, bør i alminnelighet behandles som klagesak selv om straffeprosessloven § 59 a) om klagerett ikke kommer direkte til anvendelse.

5. Behandling av opplysninger utenfor straffesaksdokumenter (høringsnotatet s. 41)

I de innledende merknadene under punkt 4.4.1. slår høringsnotatet fast at en mistenkt og forsvareren ikke har innsynsrett i innstillinger fra underordnet eller overordnet påtalemyndighet. Departementet viser til Rt 1993 side 107, og sier videre at slike innstillinger kan unntas fra innsyn ved at de holdes utenom dokumentlisten. Departementet sier videre at innsynsretten som hovedregel heller ikke vil omfatte oversikts- og sammendragsrapporter som er laget under arbeidet med saken, og viser her til Rt 1995 side 935. Videre uttaler departementet at det i praksis er lagt til grunn at også andre dokumenter av «rent intern karakter, som korrespondanse, notater og taktiske vurderinger, ikke behøver tas inn i saksdokumentene».

Med dette snevrer departementet klart inn innsynsretten i forhold til hva som er uttalt i Bjerke, Keiserud og Sæther, Kommentirutgave til straffeprosessloven, bind II, 2011, side 889-890. Her heter det blant annet: «Begrepet sakens dokumenter – og dermed rammen for innsynsretten – omfatter således alle dokumenter i dokumentfortegnelsen, men er ikke begrenset til denne. I Rt. 1993 s. 1077 er det lagt til grunn at begrepet omfatter de dokumenter som inneholder opplysninger om saksforholdet i vid forstand. Innsynsretten kan heller ikke begrenses ved å unnlate å legge frem dokumenter i rettsmøte, jfr. Rt. 1993 s. 1121. (...) På bakgrunn av den betydning dokumentlisten har for å gi forsvareren og mistenkte oversikt over hva som finnes av dokumenter i saken, må det kunne legges til grunn at det foreligger en rett til innsyn i dokumentlisten, dog slik at det må være adgang til å slukke opplysninger som kan unntas fra innsynsretten.»

Videre heter det i kommentarutgaven på side 890: «Praksis fra EMD viser at domstolen er ganske restriktiv når det gjelder påtalemyndighetens skjønnsmessige adgang til å unnta dokumenter fra innsyn.» Det pekes også på at utfallet av et innsynskrav kan avhenge av hvor langt i etterforskningsprosessen man har kommet idet innsynskravet fremmes, om det skjer tidlig eller sent.

I flere straffesaker de senere årene har det vist seg at viktige opplysninger er blitt holdt tilbake fra dokumentlister og saksdokumenter og rubrisert som såkalte «nulldokument». Ifølge privatetterforsker Tore Sandberg, har han uten unntak funnet avgjørende opplysninger i denne type dokumenter i de sakene han har arbeidet med og som har endt med positivt utfall for klienten. I flere av sakene oppgir han at viktige opplysninger i ulike dokumenter med overlegg har blitt sortert ut ved å kategoriseres som «nulldokumenter». Dette gjelder eksempelvis for Lilandsaken og Fritz Moen-saken.

Eksemplene vitner om at dagens regelverk i liten grad er betryggende for rettssikkerheten, ettersom anledningen til å ettergå hva som er gjort i etterforskningsfasen er lite tilfredsstillende. Vi mener derfor at registreringsplikten må endres, slik at den omfatter alle dokumenter som utarbeides i en sak, og slik at disse også pliktes oppført i dokumentlisten.

6. Utskrift og utlån av dokumentene i en avsluttet straffesak (høringsnotatet s. 42)

Forslaget i § 27-1: Vi mener det er et uheldig lovgivningsforslag i forskriften § 27-1 kun å henvise til lovbestemmelser på området. Vi mener en langt bedre løsning vil være at det i forskriften utdypes hvordan lovbestemmelsen skal forstås. Dette er etter vår oppfatning for eksempel gjort på en svært god måte i Den norske Dommerforenings håndbok om regelverk og god praksis for dommernes forhold til mediene (2006), punkt 8.

Forslaget i § 27-2: Vi er ellers forbauset over at det gammelmodige skillet mellom utskrift og utlån videreføres i forslag til forskriften § 27-2. Domstoladministrasjonens delrevisjon av reglene om offentlighet i rettspleien av oktober 2010, punkt 8.2, foreslår for eksempel at skillet mellom innsyn og utskrift for tiltalebeslutninger og siktelser i tilståelsessaker oppheves (forskrift om offentlighet i rettspleien § 7). For eksempel gis det vanligvis utskrift i Oslo tingrett selv om loven bare gir rett til innsyn. Det vil også være en forenkling av regelverket at innsyn og utskrift likestilles, og at utskrift gis. Hensynet til likebehandling taler også for at en ikke opererer med to alternativer, innsyn eller utskrift. Hvis politi og påtalemyndighet skal fremstå som åpen og serviceinnstilt, er det ikke hensiktsmessig å tvinge journalister til å måtte skrive av et dokument de har rett til innsyn i.

I denne sammenheng etterlyses også en nærmere vurdering av om innsynsretten bør likestilles med retten til kopi/elektronisk kopi, slik Stortingets justiskomite satte som sin forutsetning i merknadene til behandling av innsynsrett etter tvisteloven, jf. Innst. Ot.prp. nr. 110 (2004-2005) side 46-47. I denne forbindelse bør man også vurdere å forskriftsfeste at enkelte opplysninger skal gjøres allment tilgjengelig på nett.

Forslaget i § 27-3: Uansett mener vi departementet feilaktig blander begrepene «utlån» og «utskrift» i sitt forslag til § 27-3 (3). I bestemmelsens tredje punktum heter det her at: «Den som ber om utskrift, kan også påklage avslag på utlån til overordnet påtalemyndighet, jf. politiregisterloven § 55 og kapittel 18 i denne forskriften.» Vi stiller spørsmål ved om det her foreligger en skrivefeil og at det istedenfor «utlån» skulle stå «utskrift». Vi antar at § 27-3 (3) - på samme måte som påtaleinstruksens § 4-4 (3) - skal omhandle avslag på krav om utskrift, mens § 27-3 (4) - på samme måte som påtaleinstruksens § 4-4 (4) - omhandler avslag på krav om utlån eller gjennomsyn. Videre er det slik at politiregisterloven § 55 og forskriftens kapittel 18 kun gir klageadgang til «den som er registrert eller den som antar å være registrert». Etter § 27-1 kan imidlertid «enhver» be om utskrift av en dom. Det blir derfor misvisende når det i § 27-3 (3) vises politiregisterloven § 55 og forskriftens kapittel 18.»

Utlevering av dommer: På side 12 i høringsnotatet ber departementet – noe overraskende - om synspunkter på bestemmelsen om utlevering av dommer. Vi anser det skremmende at departementet her signaliserer et ønske om strengere regler. Offentlighetsprinsippet er knesatt i Grunnloven § 100 (5) og de sentrale menneskerettighetskonvensjonene. Både Den europeiske menneskerettighetskonvensjon 1950 artikkel 6 nr. 1 og artikkel 10 og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter 1966 artikkel 14 nr. 1 gir enhver rett til en offentlig rettergang i straffesaker og sivile saker. Som Ragna Aarli skriver i «Offentlig rettergang» (2010) side 177: «Det absolutte kravet om at dommen skal være alminnelig tilgjengelig for publikum innebærer for øvrig at et krav om «legitim interesse» eller «rettslig interesse» for innsyn, er konvensjonsstridig. Offentlighet for dommer følger av dette prinsippet og er avgjørende for anledningen til å ettergå rettsprosessene. Dersom man ønsker en harmonisering av regelverket, er det etter vår mening langt mer hensiktsmessig å gå i retning av større offentlighet for forelegg, jf. påpekningene under punkt 3, «Forelegg» i herværende brev.

Som det står i høringsnotatet, «foretrekker mange å vedta et forelegg nettopp for å unngå offentlighet rundt saken». Av kriminalitetsforebyggende hensyn, finner vi det på denne bakgrunn åpenbart at en mindre streng praksis for utlevering av denne type dokumenter vil være hensiktsmessig. Etter vårt syn er motstridende personvern hensyn allerede ivaretatt gjennom andre bestemmelser. For øvrig ser vi grunn til å minne om at forholdsmessigheten som nevnes i denne forbindelse også gjelder for offentlighetsprinsippet, men da med motsatt fortegn: desto mer alvorlige forhold, desto viktigere med etterprøvbarehet av prosesser og reaksjoner.

Atter en gang vil vi også presisere at vi finner femårsregelen i straffeprosessloven § 28 (3) meningsløs. Vi støtter Leiv Robberstad (2007), der han på side 19 gir uttrykk for at loven må endres slik at pressen gis rett til utskrift uavhengig av avgjørelsens alder. Han viser til det uheldige i at det i dag for eksempel kan nektes innsyn i Orderudsaken, DVD Jon-saken, Holmliadrapsaken og andre saker av stor allmenn interesse. Femårsregelen for slutninger er også i liten grad begrunnet i forarbeidene, jf. § 28 (2)(1), og det er derfor vanskelig å se tungtveiende grunner for regelen, jf. Leiv Robberstads forslag til endringer av reglene om offentlighet i domstolene (2007) s. 19.

Uansett minner vi om at det her skal vurderes merinnsyn, jf. Domstoladministrasjonens delrevisjon av reglene om offentlighet i rettspleien av oktober 2010, punkt 8.5. Man skal være tilbakeholdne med å avslå slike krav fra massemedia dersom det gis aktverdige grunner for kravet, jf. Innst. O. nr. 28 (1998-99) side 16: «Blant annet vil det være av betydning for den kriminalpolitiske debatten at det gis informasjon om straffeutmålinger sett i relasjon til den typen kriminelle handlinger som er utført. Det vil også være av betydning for samfunnsdebatten at media har anledning til å skaffe seg kjennskap til eldre dommer, når disse settes inn i en større sammenheng, eksempelvis en analyse av endringer i straffeutmålinger i sammenliknbare saker over tid.»

Videre fremdrift: Til sist stiller vi spørsmål om hvordan departementet tenker seg videreført retningslinjene i Justisdepartementets rundskriv om politiets forhold til mediene, i rundskriv G 56/81. I møte med departementet 14. juni 2010 fikk vi det klare inntrykk at politiregisterloven med forskrift skulle erstatte også dette rundskrivet. I tråd med dette har vi også spilt inn forslag til innhold i forskriften om dette, men vi kan ikke se at dette er fulgt opp av departementet.

Med vennlig hilsen

Ina Lindahl Nyrud
Ina Lindahl Nyrud
advokat



Nils E. Øy
generalsekretær



Per Edgar Kokkvold
generalsekretær