



Justis- og beredskapsdepartementet

Deres referanse: 22/1508

Vår referanse: 2022/65

Dato: 23/09/2022

## Høringsuttalelse – Dokumentoffentlighet i straffesaker

### 1. Innledning

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) viser til høringsbrev av 22. mars 2022 hvor Ragna Aarlis utredning *Dokumentoffentlighet i straffesaker* ble sendt på høring. NIM har fått utsatt frist til å inngi hørings svar til 23. september 2022.

NIM har som hovedoppgave å fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med Grunnloven, menneskerettsloven og øvrig lovgivning, internasjonale traktater og folkeretten for øvrig. Som ledd i dette har NIM har som oppgave å gi råd til Stortinget, regjeringen og andre myndighetsorganer i spørsmål om menneskerettigheter. NIM uttaler seg i utgangspunktet ikke i noen særlig grad om hensiktsmessigheten eller prioriteringen av virkemidler for å ivareta statens menneskerettslige forpliktelser. I noen tilfeller gjøres det hvis det kan få betydning for oppfyllelsen av menneskerettighetene i praksis.

Reglene om innsyn i straffesaksdokumenter i avsluttede straffesaker følger av straffeprosessloven § 28 og forskrift om offentlighet i rettspleien<sup>1</sup>, påtaleinstruksen og politiregisterforskriften. Reglene har ikke vært revidert vesentlig på 20 år. Siden den gang har det kommet ny rettspraksis om innsyn både fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) og fra Høyesterett. Dagens lovverk reflekterer ikke fullt ut de avveiningene som skal gjøres etter Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK), og er til dels fragmentert og lite tilgjengelig.

NIM ønsker derfor en revisjon av regelverket velkommen, for å sikre at dette bedre reflekterer menneskerettslige vurderingstemaer. Overordnet inneholder utredningen en god og grundig gjennomgang av ytringsfriheten. Samtidig må også hensynet til privatliv etter EMK artikkel 8 samt retten til en rettfærdig rettergang etter EMK artikkel 6 hensyntas i utformingen av regelverk. Disse rettighetene er ikke utredet i like stor grad. NIMs hovedinnspill til departementet er at dette belyses grundig i forbindelse med eventuell oppfølging. NIM anser det likevel som positivt at det foreslås nye reguleringer som i større grad reflekterer dagens vilkår for innsyn i straffesaksdokumenter.

---

<sup>1</sup> FOR-2001-07-06-757.

Regjeringen legger opp til en bred høring for at departementet skal få bedre grunnlag for videre oppfølging. I lys av dette vil NIM konsentrere høringssvaret om noen utvalgte menneskerettslige problemstillinger, uten at dette kan sees på som en uttømmende oversikt. Vi vurderer i hovedsak menneskerettslige spørsmål med utgangspunkt i EMK, da rettskildene i stor grad knytter seg til denne. Grunnloven har lignende rettighetsbestemmelser, se § 95, § 96 nr. 2, § 100 og § 102, og det samme har FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 14, 17 og 19. Det finnes lite praksis fra EMD om de konkrete problemstillingene forslaget reiser. Dette høringssvaret inneholder derfor en del praksis om tilgrensende problemstillinger som kan tenkes å ha en viss overføringsverdi.

## 2. Krav på informasjon etter EMK artikkel 10

### 2.1. Er innsynskravet vernet av EMK artikkel 10 nr. 1?

EMD har i flere saker stadfestet at en rett til innsyn i offentlige dokumenter etter omstendighetene kan følge av EMK artikkel 10. *Magyar Helsinki Bizottság v. Ungarn*<sup>2</sup> er den sentrale avgjørelsen, hvor EMD i storkammer utpenslet en rekke vurderingskriterier for hvorvidt et informasjonskrav er vernet av artikkel 10 nr. 1. NIM har ikke innvendinger til utredningens gjennomgang i punkt 7.6 av de rettslige utgangspunktene for når det kan foreligge et krav på innsyn etter EMK artikkel 10 nr. 1.

Om *straffesaksdokumenter* er en dokumenttype det overhodet kan kreves innsyn i etter EMK artikkel 10 nr. 1, er ikke avklart av EMD. *Studio Monitori m.fl. mot Georgia*<sup>3</sup> gjaldt avslag på innsyn i straffesaksdokumenter fra en retts sak. EMD kom på annet grunnlag til at avslagene ikke utgjorde inngrep i EMK artikkel 10, og avgjørelsen inneholder ingenting som skulle tilsa at slike dokumenter *prinsipielt sett* er utelukket fra anvendelsesområdet.

At innsynsretten etter EMK artikkel 10 etter forholdene kan omfatte straffesaksdokumenter, er lagt til grunn i norsk rett.<sup>4</sup> En høyesterettskjennelse som ble avsagt nylig gjaldt en avis som hadde begjært innsyn i dokumenter i en henlagt straffesak om etterforskning av en polititjenestemann.<sup>5</sup> Høyesterett fant at avisen som *utgangspunkt* hadde krav på innsyn etter EMK artikkel 10 nr. 1.<sup>6</sup>

Samlet sett er det neppe grunn til å tro at enkelte dokumenttyper *etter sin art* faller utenfor virkeområdet til EMK artikkel 10. Noe annet er at det for visse dokumenttyper

---

<sup>2</sup> *Magyar Helsinki Bizottság v. Ungarn* [GC] (18030/11).

<sup>3</sup> *Studio Monitori m.fl. mot Georgia* (44920/10 og 8942/10)

<sup>4</sup> Se Rt. 2013 s. 374 (Treholt) og Rt. 2015 s. 1467 (Legevakt), omtalt i utredningen s. 71-72.

<sup>5</sup> Se HR-2021-526-A avsn. 53-62 med videre henvisninger.

<sup>6</sup> Innsyn i politiforklaringene ble imidlertid avslått etter EMK artikkel 10 nr. 2, idet det måtte legges vesentlig vekt på tjenestemannens personvern.

regelmessig kan gjøre seg andre hensyn gjeldende, som kan få betydning i inngrepsvurderingen etter EMK artikkel 10 nr. 2.

### *2.2. Kort om inngrepsvilkårene i EMK artikkel 10 nr. 2*

For innsyn til andre enn pressen eller andre med tilsvarende rolle, slik som allmennheten, vil EMK artikkel 10 som hovedregel ikke komme til anvendelse, slik at inngrepsvilkårene heller ikke kommer på spissen. Dersom det derimot legges til grunn at vilkårene for innsyn etter EMK artikkel 10 nr. 1 er oppfylt, må et eventuelt avslag oppfylle vilkårene i EMK artikkel 10 nr. 2. For det første må inngrepet ha hjemmel i lov. Ettersom departementet ikke har gjort noen vurdering av utredningens forslag til lovbestemmelser behandles ikke dette nærmere her.

Inngrepet må også forfølge et legitimt formål. Personvern er et legitimt formål etter konvensjonen.<sup>7</sup> Andre typiske legitime formål som kan begrense innsynsretten er sikkerhetsmessige hensyn,<sup>8</sup> hensynet til effektiv kriminalitetsbekjempelse, eller å bevare domstolens autoritet og upartiskhet, å forebygge at fortrolige opplysninger blir røpet og å beskytte andres rettigheter. Dermed vil nektelse av innsyn i straffesaksdokumenter av hensyn til disse gjerne være i tråd med kravet om formålstjenlighet.

Når det gjelder proporsjonalitetsvurderingen, innebærer dette at det må foreligge et «pressing social need». Videre må inngrepet være proporsjonalt med formålet det skal ivareta.

Dersom innsyn vil kunne gripe inn i andre rettigheter, slik som EMK artikkel 6 eller 8, må det normalt foretas en avveining mellom disse rettighetene og EMK artikkel 10. Vi vil i det videre konsentrere oss om noen slike typetilfeller, og understreker at dette bør vurderes inngående av departementet for hvert typetilfelle av dokumenter det vurderes å åpne for innsyn i.

## **3. EMK artikkel 8 – Retten til privatliv**

### *3.1. Innledning*

Etter EMK artikkel 8 har enhver krav på respekt for sitt privatliv og familieliv, hjem og korrespondanse. Innsyn i straffesaksdokumenter kan utfordre personvernet ved at personsensitive opplysninger utleveres til tredjeparter. Hensynet til andres personvern er som nevnt et legitimt formål etter EMK artikkel 10 nr. 2.<sup>9</sup>

I proporsjonalitetsvurderingen vurderer EMD først om EMK artikkel 8 kommer til anvendelse.<sup>10</sup> Ikke enhver utlevering av personopplysninger rammes av artikkel 8. Det er

---

<sup>7</sup> Se f.eks. *Magyar Helsinki Bizottság v. Ungarn* avsnitt 186 og *Lechenko v. Ukraina* (14220/13 og 72601/13), avsnitt 101.

<sup>8</sup> *Šeks v. Kroatia* (39325/20) avsn. 61.

<sup>9</sup> Se f.eks. *Magyar Helsinki Bizottság v. Ungarn* avsn. 186 og *Lechenko v. Ukraina* (14220/13 72601/13), avsn. 101.

<sup>10</sup> Se til illustrasjon *Centre for Democracy and the Rule of Law v. Ukraina* (10090/16) avsn. 114-121.

for eksempel ikke nødvendigvis tilstrekkelig at informasjonen inneholder navn eller opplysninger om enkeltpersoner, dersom disse ikke er av privat karakter.<sup>11</sup> Samtidig vil behandling eller bruk av personopplysninger utover det som normalt kan forventes ut fra formålet med innsamlingen, kunne medføre at artikkel 8 kommer til anvendelse.<sup>12</sup> Dette innebærer i så fall at nasjonal lovgivning må inneholde sikkerhetsmekanismer for å fange opp avveiningen som skal gjøres mellom EMK artikkel 8 og EMK artikkel 10.

Dersom *ikke* artikkel 8 kommer til anvendelse, blir vurderingen om inngrepet for å beskytte de aktuelle interessene var proporsjonalt hensett til formålet.<sup>13</sup> Vi behandler ikke dette nærmere her.

### 3.2. Virkeområdet til EMK artikkel 8 med henblikk på straffesaksopplysninger

For straffesaksdokumenter vil opplysningene kunne være av en slik natur at artikkel 8 kan komme til anvendelse. Som det fremgår av utredningen punkt 7.3.2, har alle som på ulike måter blir involvert i en straffesak, krav på et visst privatlivsvern. Når det gjelder rekkevidden av vernet og forholdsmessighetsvurderingen, er det etter vårt syn behov for en grundigere vurdering enn det som fremgår av utredningen.

Det foreslås i utredningen at en hovedregel om rett til innsyn for «enhver» i påtalevedtak som avslutter saken som klageberettigede er gitt underretning om.<sup>14</sup> Det gjelder ikke vedtak truffet mer enn et år siden. Innsyn kan avslås etter forslaget § 29 c annet ledd bokstav b når «hensynet til privatlivets fred krever det», og etter samme ledd bokstav d når «mistenkte er under 18 år, fornærmedes ettermæle krever det eller et vitne ber om det av grunner som retten finner fyllestgjørende». Forslagene reiser spørsmål om når vernet etter EMK artikkel 8 slår inn. NIM utdyper enkelte forhold i det videre, men dette er ikke ment som noen fullstendig gjennomgang.

Anvendelsesområdet til EMK artikkel 8 for straffesaksopplysninger reiser to ulike spørsmål som henger sammen. Et første spørsmål er hvor langt opplysninger som typisk inngår i privatlivsbeskyttelsen, er vernet der de også inngår en straffesak. For det andre hvor langt selve det forhold at en person er mistenkt, siktet eller ilagt et forelegg for straffbare handlinger, er opplysninger som er beskyttet av privatlivsvernet. I tillegg oppstår spørsmål om fornærmedes og andres rettigheter, som vi også behandler nedenfor under punkt 5.

Opplysninger som typisk hører til privatlivet ellers, slik som f.eks. seksuell legning, helseopplysninger, omfattes som hovedregel av privatlivsvernet også der opplysningene

---

<sup>11</sup> Se f.eks. *Magyar Helsinki Bizottság v. Ungarn* avsnitt 194 og *Centre for Democracy and the Rule of Law v. Ukraina* (10090/16) avsn. 116.

<sup>12</sup> *Satakunnan Markkinapörssi Oy v. Satamedia Oy v. Finland*, 27. juni 2017 (931/13) [GC] avsn. 136-137 med videre henvisninger.

<sup>13</sup> Se f.eks. *Magyar Helsinki Bizottság v. Ungarn* avsnitt 196.

<sup>14</sup> Forslaget til straffeprosesslov kap. 4 a § 29 b første ledd bokstav a, se utredningen punkt 12.

inngår i en straffesak.<sup>15</sup> At en person er mistenkt for straffbare handlinger endrer ikke det.<sup>16</sup> Myndighetene har en positiv plikt til å effektivt verne om private opplysninger til personer siktet for straffbare forhold.<sup>17</sup>

EMD har i flere saker konstatert at påtalemyndighetens utlevering eller publisering av *bilder* av siktede i straffesaker, enten rene fotografier av siktede eller overvåkingsvideoer, utgjør inngrep i retten til privatliv.<sup>18</sup> For slik publisering må det foreligge et legitimt behov, eksempelvis dersom siktede er etterlyst eller liknende.<sup>19</sup>

I en del påtalevedtak kan opplysningene som fremgår der være sensitive, eksempelvis om tilregnelighet eller tidligere straffbare forhold. Det kan også være opplysninger om seksuell legning, slik som i en sak om seksuelle overgrep. Det må vurderes hvordan slike opplysninger skal håndteres dersom det begjæres innsyn. Sammenfatningsvis endres ikke den grunnleggende forventningen om vern om privatlivet for siktede av at man er involvert i en straffesak, men det blant annet antas at det kan ha betydning om det er snakk om en offentlig person.

Et annet spørsmål er om selve det forhold at en person er mistenkt, siktet eller ilagt et forelegg for nærmere bestemte straffbare handlinger er opplysninger som *i seg selv* er vernet av retten til privatliv. I *M.M v. Storbritannia*, heter det:

(...) although data contained in the criminal record are, in one sense, public information, their systematic storing in central records means that they are available for disclosure long after the event when everyone other than the person concerned is likely to have forgotten about it, and all the more so where, as in the present case, the caution has occurred in private. Thus as the conviction or caution itself recedes into the past, it becomes a part of the person's private life which must be respected (...).<sup>20</sup>

Spørsmålet er også berørt i *J.S. v. Storbritannia*.<sup>21</sup> Saken gjaldt personopplysninger om en mindreårig siktet. EMD fant at klager ut fra personvernreglene etter britisk rett hadde en «reasonable expectation» om at hans identitet ikke ville bli gjort offentlig kjent, men ikke en rimelig forventning om at selve rettssaken ville forbli hemmelig.<sup>22</sup> At «reasonable expectation» er et moment i vurderingen fremgår også av *P.G og J.H v.*

---

<sup>15</sup> *Bédat v. Sveits* [GC] (56925/08) avsn. 76.

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> *Bédat v. Sveits* avsn. 76.

<sup>18</sup> Se f.eks. *Sciaccia v. Italia* (50774/99) avsn. 29, *Khuzhin m.fl. v. Russland* (13470/02) avsn. 115-118, *Khmel v. Russland* (20383/04) avsn. 41, med videre henvisninger.

<sup>19</sup> *Khuzhin m.fl. v. Russland* (13470/02) avsn. 115-118.

<sup>20</sup> *M.M v. Storbritannia* (24029/07) avsn. 188.

<sup>21</sup> *J.S. v. Storbritannia* (445/10).

<sup>22</sup> *J.S. vs. Storbritannia* avsn. 67-72.

*Storbritannia*.<sup>23</sup> EMK artikkel 8 synes etter dette å forutsette at det må foretas en vurdering basert på hvilke rimelige forventninger individet hadde om vern om sin privatlivsfære. Vi antar derfor at vernet etter omstendighetene kan slå inn der en person er mistenkt, siktet eller ilagt et forelegg for nærmere bestemte straffbare handlinger. I det videre gjennomgås mer generelle kilder og personvern hensyn.

Retten til privatliv omfatter vernet om en persons rykte.<sup>24</sup> Samtidig er det en viss terskel for at vernet kommer til anvendelse.<sup>25</sup> Vernet kan dessuten begrenses av forutberegnelige konsekvenser av ens egne handlinger. Av *Denisov v. Ukraina* fremgår:

However, it is important to stress that Article 8 cannot be relied on in order to complain of a loss of reputation which is the foreseeable consequence of one's own actions, such as, for example, the commission of a criminal offence [...] the Grand Chamber did not limit this rule to reputational damage and expanded it to a wider principle that any personal, social, psychological and economic suffering could be foreseeable consequences of the commission of a criminal offence and could not therefore be relied on in order to complain that a criminal conviction in itself amounted to an interference with the right to respect for "private life" (ibid., § 68). This extended principle should cover not only criminal offences but also other misconduct entailing a measure of legal responsibility with foreseeable negative effects on "private life."<sup>26</sup>

Typetilfeller der det er rimelig at forventningene om vern om privatsfære begrenses, er eksempelvis nettopp der en person har begått en straffbar handling.<sup>27</sup>

Hensynet til privatliv står antagelig sterkere jo mindre faktisk grunnlag som ligger til grunn for informasjonen. Dette kan eksempelvis gjelde tidlige stadier av en sak. Det vises her til Rekommandasjon 13 (2003) fra Europarådets ministerkomité om «information through the media in relation to criminal proceedings» pkt. 3 om at bare verifisert informasjon eller informasjon basert på rimelige antakelser bør videreformidles fra politi og rettsvesen og til media, og pkt. 8 om at informasjon viderebrakt til media må respektere retten til privatliv i EMK artikkel 8.

Utlevering av henleggelse og forelegg kan ha implikasjoner for privatlivet. Påtalevedtak og begrunnelsene for disse vil ofte være knappe, og kan gi et begrenset bilde av saken. Dette kan få betydning for en persons privatliv, eksempelvis dersom utenforstående får

---

<sup>23</sup> *P.G. and J.H. v. Storbritannia* (44787/98) avsn. 57.

<sup>24</sup> *Denisov v. Ukraina* [GC] (76639/11) avsn. 97, *Pfeifer v. Østerrike* (12556/03) avsn. 35 og *Bédat v. Sveits* avsn. 72.

<sup>25</sup> *Axel Springer AG v. Tyskland* avsn. 83.

<sup>26</sup> *Sidabras and Džiautas v. Litauen*, (55480/00 and 59330/00) avsn. 49.

<sup>27</sup> *Gillberg v. Sverige* [GC] (41723/06) avsn. 33 og avsn. 64-68.

informasjon om straffesaker vedkommende har vært involvert i. Utlevering av slike opplysninger kan dermed få konsekvenser for privatlivet til enkeltpersoner.

I lovarbeidet videre bør det vurderes nærmere når vernet slår inn ved ulike typer straffesaksdokumenter og på ulike stadier i straffesak og for hvilke typer opplysninger.

### 3.3. Forholdsmessighetsvurderingen

Der innsyn medfører utlevering av informasjon er vernet av artikkel 8, må disse rettighetene og EMK artikkel 10 balanseres mot hverandre.<sup>28</sup> EMD har foreløpig ikke hatt til behandling en slik sak hva gjelder *innsyn* i straffesaksdokumenter.

I andre saker hvor ytringsfriheten etter artikkel 10 og personvernet etter artikkel 8 balanseres mot hverandre, er staten tilkjent en noe videre skjønnsmargin enn der det ikke aktualiseres menneskerettigheter på begge sider. Av *Bédat v. Sveits* fremgår videre:

Where the national authorities have weighed up the interests at stake in compliance with the criteria laid down in the Court's case-law, weighty reasons are required if it is to substitute its view for that of the domestic courts.<sup>29</sup>

Dermed vil EMD enklere akseptere nasjonalstatenes vurdering, forutsatt at disse gir uttrykk for en grundig avveining av ulike relevante hensyn etter EMDs praksis. I skjønnsmarginen ligger også at statene kan velge noe ulike løsninger.

Et første vurderingstema vil være hvor tunge ytringsfrihetshensyn som tilsier at det bør gis innsyn. NIM antar at styrken av momentene etter vurderingen av om et innsynskrav overhodet faller innenfor virkeområdet til EMK artikkel 10 nr. 1, vil ha betydning også i forholdsmessighetsvurderingen etter EMK artikkel 10 nr. 2. Klassiske momenter som hvor stor allmenn interesse som ligger i opplysningene, pressens behov for tilgang, om saken gjelder en offentlig kjent sak eller person eller på annen måte berører samfunnsinteresser, kan dermed tenkes å få betydning.<sup>30</sup>

Som nevnt foran kan personvernkonsekvensene av innsyn også være av betydning. Det må vurderes konkret hvilke opplysninger det er snakk om, og hvilke implikasjoner det har for den involverte. Om det gjelder eldre eller ufullstendige opplysninger, kan dette også ha betydning i vurderingen.<sup>31</sup>

For innsyn i påtalevedtak kan det også være et moment at straffesaken ikke har vært behandlet etter en uavhengig og rettssikker domstolsprøving etter EMK artikkel 6. Det gjelder særlig for henleggelse. Et vedtatt forelegg har i hovedsak samme virkning som en straffedom, jf. straffeprosessloven § 258. Dette kan på den ene side innebære at

---

<sup>28</sup> *Bédat v. Sveits* avsn. 74.

<sup>29</sup> *Bédat v. Sveits* avsn. 54.

<sup>30</sup> Se f.eks. *Von Hannover v. Tyskland* (nr. 2) [GC] (40660/08 og 60641/08) avsn. 108 flg.

<sup>31</sup> Se f.eks. *Surikov v. Ukraina* (42788/06) om utlevering av eldre helseopplysninger lagret hos det offentlige.

behovet for kontroll fra offentligheten er større, og at hensynet til ytringsfriheten tilsier at det gis innsyn. Personvern hensyn vil imidlertid kunne trekke i motsatt retning. Ileggelse av forelegg har et mindre offentlig preg enn en dom, og forventningene om vern om privatlivet vil kunne være annerledes. Disse hensynene må avveies både i utforming av regelverk og etter omstendighetene i forbindelse med konkrete innsynsbegjæringer.

#### 4. Uskyldspresumsjonen og videreformidling av informasjon

Som nevnt gir EMK artikkel 6 nr. 1 enhver krav på en rettferdig rettergang. Etter EMK artikkel 6 nr. 2 skal den som blir siktet for en straffbar handling, antas uskyldig inntil skyld er bevist etter loven (uskyldspresumsjonen), se også Grunnloven § 96 annet ledd.

EMK artikkel 6 nr. 1 inneholder også en rett til en offentlig rettergang, og at rettsavgjørelser skal være offentlige. At mediene kan følge straffesaker og føre kontroll med offentlig myndighetsutøvelse kan være en fordel både for de involverte i en straffesak, og for samfunnet for øvrig. EMD har fremholdt at pressedekning av straffesaker er sentralt, og at også offentligheten kan ha krav på å motta slik informasjon.<sup>32</sup>

EMD har imidlertid i visse saker funnet at omfattende pressedekning kan påvirke retten til en rettferdig rettergang etter EMK artikkel 6 nr. 1 negativt. Samtidig er pressedekning forut og underveis i en straffesak en viktig del av ytringsfriheten. Ansvar for staten må i slike tilfeller avhenge av om det er *objektive grunner* til å frykte at en siktet ikke vil få en rettferdig rettergang grunnet pressedekningen.<sup>33</sup>

En økt adgang til innsyn i straffesaksdokumenter kan tenkes å lede til økt risiko for at privatpersoner eller andre uttaler seg om siktede på en måte som krenker uskyldspresumsjonen eller på annen måte kan påvirke utfallet av en straffesak. Som det fremgår av utredningen, har EMD hittil ikke holdt staten ansvarlig for privatpersoners skyldkonstateringer.<sup>34</sup> Retten til en rettferdig rettergang etter EMK artikkel 6 er et for øvrig et element i rettsstridsvurderingen som må gjøres etter EMK artikkel 10, se *Bédát v. Sveits*:

Furthermore, when it is called upon to adjudicate on a conflict between two rights which enjoy equal protection under the Convention, the Court must weigh up the competing interests. The outcome of the application should not, in principle, vary according to whether it has been lodged with the Court under Article 8 of the Convention by the person who was the subject of the offending

---

<sup>32</sup> Se f.eks. Se *Bédát v. Sveits* avsn. 51.

<sup>33</sup> Se f.eks. avvisningsavgjørelsen *Beggs v. Storbritannia* (nr. 2) (15499/10) avsn. 123-124.

<sup>34</sup> Utredningen s. 68.



article or under Article 10 of the Convention by the author of that article, because these two rights deserve, in principle, equal respect (...)

The Court considers that analogous reasoning must apply in weighing up the rights secured under Articles 10 and 6 § 1 respectively.<sup>35</sup>

Det samme gjelder for uskyldspresumsjonen etter EMK artikkel 6 nr. 2.<sup>36</sup>

EMD har i flere saker behandlet saker der pressen har publisert opplysninger om straffesaker underlagt taushetsplikt grunnet hensynet til etterforskningen. *Bédat v. Sveits* gjaldt pressens omtale av en straffesak hvor en bilfører hadde kjørt inn i en gruppe fotgjengere. Artikkelen inneholdt en rekke detaljer fra etterforskningen, herunder utdrag fra avhør og fra brev siktede hadde sendt i anledning saken. Disse var underlagt taushetsplikt, men hadde ved et uhell havnet hos journalisten. Journalisten fikk en bot for å ha brutt taushetspliktsreglene. I inngrepsvurderingen vektla EMD at løpende diskusjon av straffesaker i pressen er en sentral del av EMK artikkel 10, men at også siktedes rettigheter etter EMK artikkel 6, herunder retten til en upartisk domstol og uskyldspresumsjonen, måtte hensyntas. EMD vektla en rekke momenter, slik som at journalisten visste at materialet var underlagt taushetsplikt, at artikkelen hadde en nedsettende tone og satt siktede i et dårlig lys, og at det taushetsbelagte materialet ikke hadde bidratt til noen debatt av allmenn interesse. Om hvorvidt artikkelen kunne ha påvirket straffesaken, uttalte EMD at:

While emphasising that the rights guaranteed by Article 10 and Article 6 § 1 deserve equal respect in principle (see paragraph 53 above), the Court reiterates that it is legitimate for special protection to be afforded to the secrecy of a judicial investigation, in view of what is at stake in criminal proceedings, both for the administration of justice and for the right of persons under investigation to be presumed innocent (...). It emphasises that the secrecy of investigations is geared to protecting, on the one hand, the interests of the criminal proceedings by anticipating risks of collusion and the danger of evidence being tampered with or destroyed and, on the other, the interests of the accused, notably from the angle of presumption of innocence and, more generally, his or her personal relations and interests. Such secrecy is also justified by the need to protect the opinion-forming and decision-making processes within the judiciary.<sup>37</sup>

Endelig vektla EMD i hvilken grad den omtaltes rettigheter etter EMK artikkel 8 hadde blitt påvirket av artikkelen, og hvilken straff som hadde blitt ilagt.

---

<sup>35</sup> Se *Bédat v. Sveits* avsn. 51-53.

<sup>36</sup> *Axel Springer SE og RTL Television GMBH v. Tyskland* (51405/12) avsn. 40.

<sup>37</sup> *Bédat v. Sveits* avsn. 68.

I *Garycki v. Polen* (14348/02) uttaler EMD at ytringsfriheten også omfatter retten til å motta og meddele informasjon, og at artikkel 6 nr. 2 derfor ikke hindrer myndighetene i å informere offentligheten om pågående straffesaker, men at dette må skje med nødvendig diskresjon og forsiktighet slik at uskyldspresumsjonen respekteres.<sup>38</sup>

Avgjørelsene illustrerer at også siktedes rettigheter etter EMK artikkel 6 er et hensyn som kan ha vekt også når det gjelder innsyn i straffesaksdokumenter. Statene har som nevnt et visst spillerom for å velge ulike løsninger med henblikk på hvor langt mistenkte og siktedes rett til privatliv skal ivaretas i straffesaker.

I utredningen stilles det spørsmål ved om staten vil være i stand til å oppfylle sin sikringsplikt etter EMK artikkel 1 uten særlige regler om begrensninger av ytringsfriheten for private personer av hensyn til uskyldspresumsjonen.<sup>39</sup> Dette er et spørsmål som vi antar at har nær sammenheng med vurderingen etter EMK artikkel 8.<sup>40</sup>

## 5. Enkelte merknader til utredningen

### 5.1. Personkretsen i straffeprosessloven § 29 annet ledd

I forslaget til ny fanebestemmelse i straffeprosesslov § 29 annet ledd er det foreslått at personkretsen for innsyn i dokumenter i visse sakstyper begrenses til «*Personer i oppdrag underlagt redaktøransvar [...]»*, og i tredje ledd kan dette også omfatte «*Andre med særlig interesse i en sak*». Forslaget er nærmere utdypet i utredningens kapittel 10.3.

Etter EMK artikkel 10 nr. 1 er et av kriteriene for hvorvidt et innsynskrav omfattes hvilken rolle søker har.<sup>41</sup> Det er særlig journalistisk virksomhet som er i kjerneområdet, men vernet tilkommer også andre, herunder særlig ikke-statlige organisasjoner, som har aktiviteter relatert til allmennhetens interesse.<sup>42</sup> Det avgjørende er ifølge EMD ikke klassifiseringen som sådan, men om vedkommende som søker innsyn har en rolle som «*public watchdog*» og søker informasjonen for å informere allmennheten i denne kapasiteten. Akademiske forskere og forfattere som skriver om forhold av allmenn interesse har et særskilt vern, og bloggere og stemmer i sosiale medier kan også omfattes.<sup>43</sup> NIM er enige i at journalister underlagt medieansvarsloven er i kjerneområdet for utvidet adgang til innsyn. Samtidig bør lovforslaget også åpne for at personer med en særlig kontrollfunksjon kan omfattes.

---

<sup>38</sup> *Garycki v. Polen* avsn. 69.

<sup>39</sup> Utredningen s. 68.

<sup>40</sup> Se pkt. 3 ovenfor.

<sup>41</sup> *Magyar Helsinki Bizottság v. Ungarn* avsn. 164 flg.

<sup>42</sup> *Magyar Helsinki Bizottság v. Ungarn* avsn. 164-167.

<sup>43</sup> Se *Šeks v. Kroatia* (39325/20) avsn. 41, *Magyar Helsinki Bizottság v. Ungarn* avsn. 168.

## 5.2. Merinnsyn

I utredningen er det foreslått en regel om merinnsyn, jf. forslaget § 29 e. Forslaget er tuftet på systemet i offentleglova og innebærer en plikt til å *vurdere* innsyn, ikke en plikt til å *gi* innsyn. Det er angitt et sett momenter til bruk for denne vurderingen. Disse momentene er særlig hentet fra EMDs og Høyesteretts praksis om innsyn, basert på EMK artikkel 10. Den grunnleggende avgjørelsen er *Magyar Helsinki Bizottság v. Ungarn*, som det er redegjort for i utredningen.

Rammen for innsynsadgangen er tilfeller der det er adgang til å gjøre unntak fra taushetsplikten som ellers gjelder ved behandlingen av straffesaker.<sup>44</sup> Det gjelder typisk tilfeller der forslaget til § 29 c og § 29 d gjør unntak fra innsynsretten og samtidig åpner for innsyn. Utredningen s. 159 og 160 kan tyde på at bestemmelsen også er ment som et hjemmelsgrunnlag for å gi innsyn der informasjonskravet følger av EMK artikkel 10, også der det ikke foreligger et annet unntak fra **taushetsplikten**. Vi antar at det ikke er intensjonen.

I utredningen uttales det at merinnsyn skal kunne gis, selv om et krav om innsyn basert på disse kriteriene fra rettspraksis ikke ville ført frem. Samtidig uttales det «[a]vgjørelser om å gi merinnsyn bygger på en skjønnsmessig avveining av interesser.»<sup>45</sup> Avslag på merinnsyn utelukker ikke søksmål som bygger på informasjonskrav etter artikkel 10. Bestemmelsen skal sikre at det blir mindre grunn til å fremme slike søksmål.<sup>46</sup> Slik vi leser utkastets § 29 h forutsettes en forholdsvis begrenset begrunnelsesplikt. Det skal angis at merinnsyn er vurdert, og hvorfor det eventuelt er avslått.<sup>47</sup> Utkastet baserer seg uttrykkelig på at det dreier seg om en rent skjønnsmessig avgjørelse, som ikke avgjør et rettskrav som kan bringes inn for domstolene.<sup>48</sup>

Det foreligger et rettskrav på innsyn dersom kriteriene etter EMK artikkel 10 er oppfylt. Det vil i slike saker bli lagt til grunn at det foreligger et *rettsanvendelsesskjønn*, og heller ikke prosessuelle kompetansebegrensninger er til hinder for full prøvelse.<sup>49</sup> Den som som med rimelige argumenter pretender å ha et slikt krav, kunne vil også ha et «arguable claim» etter EMK artikkel 13, slik at et «effektivt rettsmiddel» skal være tilgjengelig.

---

<sup>44</sup> Utredningen s. 245.

<sup>45</sup> Ibid.

<sup>46</sup> Ibid.

<sup>47</sup> Se om dette i utredningen s. 233.

<sup>48</sup> Utredningen s. 245.

<sup>49</sup> Se for eksempel HR-2015-2536-A avsnitt 34.

Det bør etter vårt syn fremgå uttrykkelig i et eventuelt lovforslag at merinnsynsavgangen etter forslaget § 29 e innebærer en plikt til å gi innsyn så langt det følger av EMK artikkel 10, og såfremt det å gi innsyn ligger innenfor rammen av innsynsavgangen. Alternativt kan en innlemme innsynsrett basert på EMK artikkel 10 som en egen bestemmelse.

### 5.3. Fornærmedes stilling

Når det gjelder fornærmede i straffesak, kan staten ha en plikt til å beskytte deres identitet etter EMK artikkel 8. Offentliggjøring av fornærmedes navn kan etter omstendighetene utgjøre et inngrep i EMK artikkel 8.<sup>50</sup> I *Z v. Finland* uttalte EMD om skjønnsmarginen i saker hvor hensynet til offentlighet i rettspleien står på den ene side, og tredjepersoners forventning om privatliv på den annen, at:

As to the issues regarding access by the public to personal data, the Court recognises that a margin of appreciation should be left to the competent national authorities in striking a fair balance between the interest of publicity of court proceedings, on the one hand, and the interests of a party or a third person in maintaining the confidentiality of such data, on the other hand. The scope of this margin will depend on such factors as the nature and seriousness of the interests at stake and the gravity of the interference [...] <sup>51</sup>

Etter Europarådets konvensjon om beskyttelse av barn mot seksuelt misbruk (Lanzarote-konvensjonen) artikkel 31 første ledd nr. 1) bokstav e) har staten plikt til å ta nødvendige legislative eller andre skritt for å beskytte fornærmedes rettigheter, herunder deres privatliv, identitet og bilde. Bestemmelsen nevner spesifikt at det må iverksettes tiltak for å hindre offentlig publisering av informasjon som kan lede til identifisering av fornærmede. Barn som kan være utsatt for handlinger som omfattes av konvensjonen har derfor et særskilt krav på vern.

Konkrete forslag til innsynsregler bør inneholde grundige vurderinger av når det kan gis tilgang til opplysninger som direkte eller indirekte kan identifisere fornærmede, eller røpe annen sensitiv informasjon om dem. Etter omstendighetene må det antas at offentliggjøring av slike opplysninger, eksempelvis av pressen, kan tenkes å stride mot vernet av privatlivets fred etter skadeserstatningsloven § 3-6. Norsk presse er imidlertid, så langt vi kjenner til, generelt varsomme med å publisere identifiserende opplysninger om fornærmede i straffesaker uten deres samtykke, og særlig overfor mindreårige.<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> Se *Kurier Zeitungsverlag und Druckerei GMBH v. Østerrike* nr. 2 (1593/06) ,som gjaldt medienes identifisering av en part.

<sup>51</sup> *Z v. Finland* (22009/93). avsn. 99.

<sup>52</sup> Se *Vær varsom-plakaten* pkt. 4.6-4.8.

#### 5.4. Klageadgang og et effektivt rettsmiddel etter EMK artikkel 13

EMK artikkel 13 innebærer både at en part må ha en praktisk måte å overprøve rettmessigheten av et inngrep på, og sikre at eventuelle krenkelsers kan repareres.<sup>53</sup> I utredningens kapittel 16.5.5. vurderes klagemuligheter ved avslag og/eller innvilgelse av innsyn.

Det er foreslått at den som berøres av innsyn kun skal ha rett til å uttale seg. I ankeutvalgets kjennelse i Rt. 2012 s. 12 er det lagt til grunn ved innsyn som kan innebære krenkelse av EMK artikkel 8 at prøving i forkant må foretrekkes der krenkelsen er irreversibel og det ikke kan påvises tungtveiende hensyn som taler mot. Hvilke klagemekanismer eller hva slags overprøvningsadgang som best ivaretar EMK artikkel 13, samtidig som at også praktiske hensyn ivaretas, bør derfor vurderes i departementets oppfølging.

## 6. Avslutning

Innsyn i straffesaksdokumenter reiser prinsipielle spørsmål som berører sentrale menneskerettigheter, som dels står i motsetningsforhold til hverandre. Etter NIMs syn er det viktig at disse rettighetene vurderes og avveies både i utformingen av regelverk, og i den konkrete praktiseringen av dette. Dette krever en grundigere vurdering av en del ulike typetilfeller enn utredningen legger opp til, og også en grundigere vurdering enn vi har anledning til å gå inn på i høringssvaret. Utredningen er et godt grunnlag for det videre arbeidet. Samtidig mener NIM det er nødvendig med en ny utredning med påfølgende høringsrunde før lovforslag fremmes.

Vennlig hilsen  
for Norges institusjon for menneskerettigheter

Vidar Strømme

Fagdirektør

Mathilde Wilhelmsen

Rådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.

---

<sup>53</sup> Se nærmere om forpliktelsene etter EMK artikkel 13 i NIMs brev til Justis- og beredskapsdepartementet av 14. januar 2022 (ref. 2022/12) og brev til departementet 29. august 2019 (ref. 2019/00305).