



Deres referanse:
22/1508 - SBT

Vår referanse:
22/52992 - 43

Dato:
22.09.2022

Høringsuttalelse - Dokumentoffentlighet i straffesaker

Innholdsfortegnelse

1. Innledning og oppsummering	2
2. Økonomiske og administrative konsekvenser må utredes nærmere	4
2.1. Om utredningens digitale forutsetninger – som neppe kan legges til grunn	4
2.2. Behov for digitalt system for datautveksling mellom politi, påtalemyndighet og domstolene	6
2.3. Økt antall innsynskrav medfører økt ressursbruk – men hvor mye?	6
2.4. Foreslåtte innsynskrav gir endrede og mer ressurskrevende arbeidsprosesser	8
3. Overordnede betraktninger rundt lovforslaget	9
3.1. Fra taushetsplikt til betydelig innsynsrett	9
3.2. Forslagets lovtekniske oppbygning – ikke lettere tilgjengelig og lite forutsigbarhet	10
3.3. En fordel å samle innsynsreglene – med utgangspunkt i dagens innsynsregler	10
3.4. Domstolene er neppe egnet til å vurdere innsynskrav i verserende saker	11
4. Hensynet til personvern – ikke tilstrekkelig vurdert eller hensyntatt	11
4.1. Behovet for tillit til konfidensialitet	13
4.2. Hensynet til den mistenkte	13
5. Fornærmedes prosessuelle stilling	14
6. Hensynet til en effektiv etterforskning ikke tilstrekkelig vurdert eller vektlagt	14

Politidirektoratet

1. Innledning og oppsummering

Justis- og beredskapsdepartementet sendte 22. mars i år utredningen "Dokumentoffentlighet i straffesaker" på høring. Høringen gjelder allmenhetens innsyn i straffesaksdokumenter. POD har fått utsatt høringsfristen til 23. september i år.

POD har bedt samtlige politidistrikter, Kripos og Økokrim om å sende sine eventuelle høringsuttalelser til POD. Herværende høringsuttalelse kan derfor sies å representere politietatsens samlede vurderinger av og syn på utredningen. POD har mottatt høringsuttalelser fra politidistriktene Oslo, Nordland, Troms, Vest og Øst, samt Kripos. Disse høringsuttalelsene er for enkel referanse vedlagt herværende høringsuttalelse. Departementet oppfordres til også å lese disse grundig. Særlig gjelder dette Kripos' og Oslo politidistrikts høringsuttalelser. I tråd med at Kripos besitter spisskompetanse på personvernspørsmål, er høringsuttalelsen deres særlig viet personvernerspektivet. Også Oslo politidistrikt behandler dette grundig i sin høringsuttalelse,¹ men politidistriktet vurderer også utredningen i lys av hensynet til etterforskning og oppklaring av straffesaker. POD stiller seg i det alt vesentligste bak vurderingene som gjøres i Kripos og Oslo politidistrikt.

POD ser utredningen i lys av Straffeprosesslovutvalgets utredning NOU 2016: 24, som har og kommer til å foranledige endringer i straffeprosessloven.² Straffeprosesslovutvalgets mandat omfatter "en helhetlig vurdering av om «innsynsretten på de ulike stadiene i straffesaken kan reguleres på en mer hensiktsmessig måte» enn i dag".³ Utvalgets forslag ville medført at "terskelen for å gi innsyn i straffesaksmateriale senkes noe".⁴ Samtidig konstaterte utvalget [PODs uthevelser]:⁵

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.

Den foreliggende utredningen er en såkalt enpersonsutredning. Det fremgår at "anvendte metoder og perspektiver er som sådan begrenset".⁶ POD mener det er en klar svakhet at innsynsretten ikke har vært utredet av et utvalg bestående av straffesaksaktører, representanter for interessegrupper, personvernspecialister, media med flere, i tråd med hva Straffeprosesslovutvalget anbefalte.

Ifølge departementets høringsbrev er det ikke tatt stilling til hvordan utredningen skal følges opp. Det fremgår der at formålet med høringen er å etablere et grunnlag for den videre oppfølgingen av utredningen. Som POD vil belyse senere, er det betydelige svakheter knyttet

¹ Oslo politidistrikts høringsuttalelse pkt. 9

² Se Prop.146 L (2020-2021) pkt. 2

³ NOU 2016: 24 pkt. 12.1

⁴ NOU 2016: 24 pkt. 12.4.4 på side 251

⁵ NOU 2016: 24 pkt. 12.4.4 på side 252

⁶ Utredningen pkt. 2.2 på side 21

til vesentlige sider ved utredningen, slik som de økonomiske og administrative konsekvenser, personvernmessig tematikk, hensynet til etterforskning, og vern av politiets metoder og kapasiteter. POD vil derfor fraråde at departementet går videre med forslaget i dets nåværende form. Det må gjennomføres en nærmere og grundigere utredning før innsynsretten utvides.

De økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget er svært sparsomt behandlet i utredningen. Disse burde etter PODs syn vært vurdert nærmere. POD ser at forslaget vil kunne medføre betydelige økonomiske og ressursmessige konsekvenser for etaten, noe som vil kunne påvirke politiets øvrige oppgaveløsning. Både økt antall innsynskrav i seg selv og endrede arbeidsprosesser vil være ressurskrevende. En del av de forutsetninger utredningen legger til grunn hva gjelder digitale muligheter, mener POD ikke er til stede. Innsyn skal for flere dokumenter gis etter at siktede er underrettet. Det nødvendiggjør et felles system for utveksling av data mellom domstolene, politiet og påtalemyndigheten. Etter PODs vurdering må det videre sikres notoritet rundt hvem som fremmer innsynskrav og hva det blir gitt innsyn i når, særlig der innsyn gis ved merinnsyn. Også dette fordrer utvikling av et felles IKT-system for aktørene. I utredningen pekes det på at antall innsynskrav vil øke,⁷ men uten at det er foretatt noen nærmere beregning og redegjørelse av hva de foreslåtte lovendringene vil medføre av ressursuttak. Uten tilførsel av ressurser, vil iverksettelsen av lovforslaget etter PODs vurdering gå ut over andre deler av politivirksomheten. Politiets primæroppdrag vil kunne bli lidende. Vi vil redegjøre nærmere for dette under punkt 2.

Det kan stilles spørsmål ved om forslaget innebærer at man beveger seg fra et utgangspunkt om taushetsplikt rundt straffesaksopplysninger til en innsynsrett. Etter PODs oppfatning er det, som også påpekt av Kripos og Oslo politidistrikt, betydelige mangler knyttet til de personvernrettslige vurderingene i utredningen. Flere sentrale internasjonale forpliktelser kan ikke ses å være vurdert grundig nok. Det umuliggjør en god avveining av de ulike hensynene. En økt innsynsrett vil kunne redusere befolkningens tillit til hvordan opplysninger håndteres som del av straffesaksbehandlingen, og dermed tilliten til straffesaksbehandlingen som sådan. For å kunne oppklare straffesaker er politiet avhengig av befolkningens vilje til å gi opplysninger til politiet. En grundigere analyse av dette temaet savnes i utredningen. Tilsvarende gjelder behovet for å verne politiets metoder og kapasiteter. Innsynsretten synes å vektlegges i større grad enn samfunnets interesse i at straffbare forhold blir avdekket, oppklart og iretteført.

POD mener at regelverket for innsyn for andre enn sakens parter med fordel kan samles. Det bør skje med utgangspunkt i eksisterende innsynsregler. Samtidig kan det vurderes nærmere om det bør lovfestes, eller kanskje helst forskriftsfestes, hvordan krav om innsyn skal fremsettes og behandles, samt adgang til å klage over avslag. Dette vil et stykke på vei møte det behovet pressen har adressert.⁸

⁷ Utredningen pkt. 16.1 på side 175

⁸ Utredningen pkt. 2.1 på side 19, hvor det heter at "[p]ressen har gjentatte ganger etterlyst en utredning av allmennhetens rett til å gjøre seg kjent med materiale i straffesaker. Pressen har særlig vært opptatt av at dagens regler er vanskelig tilgjengelig, at de er gjenstand for varierende praksis og at de ikke gir pressen tilstrekkelig tilgang til opplysninger i straffesaker. Pressen har også fremhevet at regelverket ikke reflekterer den praksisskape rettsutviklingen på området."

Forslaget om å innføre hjemmel for å forby såkalt sanntidsreferat, utkast til domstolloven § 129 tredje ledd, støttes. POD har merket seg at Domstolsadministrasjonen også er positiv til dette.⁹

2. Økonomiske og administrative konsekvenser må utredes nærmere

De økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget er i utredningen svært sparsomt behandlet. Utredningen peker på at forslaget vil medføre økt ressursbruk, men har verken redegjort for eller nærmere estimert hvor stort ressursuttak som kan forventes. Utredningen konstaterer likevel at "[g]jennomføring[en] av forslagene [...] antas å føre til økt arbeidsbelastning for domstolene, påtalemyndigheten og Arkivverket"¹⁰, og at det vil være et behov for "gjennomgang [...] av [...] saksbehandlingssystemene" i politiet, "ta i bruk automatiserte aidentifiseringsverktøy i behandlingen av ulike typer innsynskrav", og eventuelt vurdere etablering av en fellestjeneste for innsyn i dokumenter både hos politi, påtalemyndighet og domstolene¹¹.

*Oslo politidistrikt*¹² påpeker det åpenbare:

Det er i politiet, som i de fleste andre offentlige sektorer, ressursknapphet, og det må foretas strenge prioriteringer. Mange saker henlegges på grunn av kapasitetsmangel. Økt pågang av innsynsbegjæringer vil, i tillegg til store økonomiske kostnader, medføre at annet politi- og påtalearbeid utsettes.

POD viser til utredningens mandat, hvor det heter at dersom det foretrukne forslaget vil innebære betydelige økonomiske eller administrative kostnader, bør det utformes alternative lovforslag. Slike alternativ er ikke utredet.

2.1. Om utredningens digitale forutsetninger – som neppe kan legges til grunn

I utredningen fremgår det at innsynsreglene ikke har blitt vesentlig endret de siste 20 årene, samtidig som det trekkes frem at "[s]iden den tid er dokumenthåndteringen i straffesakskjeden blitt digital".¹³

I likhet med *Nordland politidistrikt*¹⁴ forstår POD her utredningen slik at økt grad av digitalisering i straffesakskjeden skal gi muligheter for endring i innsynsregelverket. POD vil avvise dette. For det første er ikke innholdet i straffesakene nevneverdig endret siden årtusenskiftet. For det andre benyttes i dag det samme saksbehandlersystemet (BL) i politiet som for 20 år siden. Systemet er krevende og kostbart å vedlikeholde og videreutvikle. Dette

⁹ Domstoladministrasjonens høringsuttalelse nederst på side 2 (<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-dokumentoffentlighet-i-straffesaker/id2905160/Download/?vedleggId=eb8d7819-7d25-4708-9768-b6fd7aaa2243>)

¹⁰ Utredningen pkt. 19.3 på side 226

¹¹ Utredningen pkt. 19.2 på side 226

¹² Oslo politidistrikts høringsuttalelse på side 21

¹³ Utredningen pkt. 3.1 på side 23

¹⁴ Nordland politidistrikts høringsuttalelse side 3

kom klart til syne da straffeloven (2005) skulle innføres.¹⁵ Straffeloven trådte som kjent først i kraft i 2015.

De senere årene er det riktignok gjort endringer i BL som gjør det mulig å utveksle dokumenter (ikke data) mellom politiet og domstolene (ESAS)¹⁶, sende dokumenter til forsvarere og borgere gjennom Altinn, og motta anmeldelser digitalt. I tillegg er det som omtales som digital straffesakshåndtering innført i politidistriktene. Dette er imidlertid i realiteten tale om en papirløs straffesakshåndtering, blant annet som følge av elektronisk signatur. Fortsatt scannes en rekke dokumenter inn på saken.

Det er usikkert om politiets straffesaksbehandlingssystem kan kople seg til det som i utredningen omtales som automatisert avidentifisering og selvbetjente løsninger. Et slikt utviklingsarbeid vil ramme andre og mer prioriterte IKT-prosjekter på straffesakssiden. For ordens skyld vil POD opplyse om at man i dag er helt i oppstartsfasen av et arbeid knyttet til å erstatte de aldrende systemene innen straffesaksbehandlingen og den operative politivirksomheten (PO).

Det vil også medgå kostnader til drift av slike automatiserte selvbetjeningsløsninger. For domstolene er det angitt å være 1,8 mill. kroner. Denne summen forutsetter imidlertid at den manuelle håndteringen av innsynsbegjæringer og publisering av berammede hovedforhandlinger bortfaller.¹⁷ POD har merket seg at utredningen stiller spørsmål ved om det i det hele tatt er mulig å hente ut en slik effektiviseringsgevinst. Utredningen konstaterer at ingen av de automatiserte avidentifiseringverktøyene som eksisterer kan garantere full avidentifisering. Det heter:¹⁸

Med nulltoleranse for feil, krever for eksempel også Lovdatas maskinlæringsalgoritme med 99,4% treffsikkerhet, manuell etterkontroll.

Selv med automatisert avidentifisering og selvbetjente løsninger, vil det altså medføre et betydelig ressursuttak for politiet å gjøre straffesakdokumenter tilgjengelig for offentligheten gjennom selvbetjeningsløsninger hvor dokumenter avidentifiseres.

Oslo politidistrikt mener at selv med et fungerende avidentifiseringsverktøy, vil manuell etterkontroll av saker av en viss kompleksitet kreve 1-2 dagsverk.¹⁹ POD bemerker at politidistriktet her peker på at man må ha en grundig gjennomgang av sakene for å sørge for at sensitiv informasjon ivaretas, det være seg personvern hensyn, hensyn til etterforskningen av den konkrete saken, eller politiets kapasiteter og metoder.

Utredningen berører muligheten for å etablere en felles organisasjonsenhet for innsyn. Dersom lovforslaget vurderes vedtatt i sin nåværende form, deler POD utredningens betraktning av at en slik enhet bør utredes nærmere. Under henvisning til Oslo politidistrikt vurdering, angitt over, vil en slik organisasjonsenhet kun kunne håndtere enkelte dokumenttyper. Innsynskrav

¹⁵ Se til illustrasjon <https://www.tu.no/artikler/straffelov-fra-2005-er-enda-ikke-tatt-i-bruk-na-skal-endelig-it-systemene-pa-plass/232313>

¹⁶ ESAS kan utvikles til å sende data mellom domstolene og politiet, men det er nødvendig med en egen løsning for dette.

¹⁷ Utredningen pkt. 19.5 på side 227

¹⁸ Utredningen pkt. 17.4.7.3 på side 198

¹⁹ Oslo politidistrikts høringsuttalelse side 20

som gjelder hele saker og flere typer saksdokumenter i verserende saker, må fortsatt vurderes av politiet.

2.2. Behov for digitalt system for datautveksling mellom politi, påtalemyndighet og domstolene

I lovforslaget er innsynsretten på flere områder knyttet til tidspunktet for underretning, slik som kjennelser i utkastet § 29 a første ledd bokstav b og beslutning om tvangsmidler i utkastet § 29 a annet ledd bokstav c. I en verserende sak tilligger det etter forslaget domstolen å innvilge slike innsynskrav, jf. utkastet § 29 g annet ledd. Som en vil se under, har ikke domstolene i dag mulighet til å vite når det er gitt underretning. Forutsetningene for å knytte innsynsretten til når underretning er gitt, er ikke til stede.

Om en fengslingskjennelse ikke meddeles siktede i rettsmøtet, skjer dette i dag av politiet mens siktede er i politiets varetekt, eller av kriminalomsorgen når siktede er innsatt i fengsel. At kjennelsen er meddelt koples direkte til straffesaken, gjerne ved en påtegning på kjennelsen. Det gis ikke melding til domstolen om at meddelelse har funnet sted. Domstolen informeres heller ikke om når tvangsmidlet den har besluttet er brukt, som i praksis vil være den formen siktede blir informert om rettens beslutning.

Om tidspunktet for innsynsretten skal koples til "underretning" må det derfor etableres et system for informasjonsutveksling og loggføring mellom politi, påtalemyndighet og domstolene.

Ikke bare domstolene har behov for å se når det er foretatt underretning av ulike dokumenter. *Troms politidistrikt* peker på at det gjerne vil være behov for å se hvilke dokumenter domstolen har gitt innsyn i og når. Derfor tar politidistriktet til orde for et felles system mellom politi, påtalemyndighet og domstoler.²⁰

Om lovforslaget vurderes vedtatt i sin nåværende form, bør det derfor utredes nærmere hvordan det kan etableres et nasjonalt, digitalt system, som også omfatter kriminalomsorgen og andre relevante aktører, eventuelt gjennom utvikling av ESAS.

Et slikt system bør også kunne benyttes for kontrollert gjennomsyn av lyd- og bildeprotokoller, i tråd med utkastet § 29 b tredje ledd. Da kan pressen enten gis direkte tilgang, eller møte opp i nærmeste rettssted eller politistasjon for gjennomsyn. Ved kontrollert gjennomsyn bør det vurderes om det skal kunne kreves at mobiltelefoner og annet opptaksutstyr avleveres, slik *Troms politidistrikt* foreslår.²¹

2.3. Økt antall innsynskrav medfører økt ressursbruk – men hvor mye?

POD har ingen oversikt over hvor mange innsynsbegjæringer i straffesaksdokumenter politiet mottar i dag. Årsaken er at man i motsetning til i politiets forvaltningsvirksomhet ikke har et system koplet til offentlig journal. Innsynsbegjæringer fremmes til politidistriktenes postmottak/arkivfunksjon, som så søker seg frem til den saksansvarlige. Imidlertid, slik som Riksadvokatembetet uttaler i sin veileder,²² synes antallet innsynsbegjæringer å være økende.

²⁰ Troms politidistrikts høringsuttalelse side 1

²¹ Troms politidistrikts høringsuttalelse side 2

²² RA-2017-3-S i forordet

Øst politidistrikt opplyser at de "i løpet av de siste årene [har] hatt en markant økning i antall henvendelser fra medier".²³ Oslo politidistrikt opplyser at de har sett "en betydelig økning i innsynsbegjæringer", også som følge av såkalte true crime-produksjoner. Politidistriktet påpeker at innsynsbegjæringene er omfattende, og gjerne fremmes sammen med ønske om intervju, bakgrunnssamtaler osv.²⁴

Øst politidistrikt konstaterer at dagens ordning for innsyn er ressurskrevende. Selv uten å angi ressursbruken nærmere, viser politidistriktet til at gjennomgang av eldre, avgjorte saker "har krevd flere dagsverk".²⁵ Også Oslo politidistrikt har eksempel på tilsvarende ressursuttak, som omtales som "svært tidkrevende".²⁶

Utkastet § 29 b første ledd bokstav a gir enhver rett til innsyn i påtalevedtak som avslutter en straffesak. Forelegg vil være et påtalevedtak alle har innsynsrett i. Nordland politidistrikt opplyser at politidistriktet ved flere anledninger har mottatt innsynsbegjæringer i alle forelegg som er utferdiget i løpet av et år, anslagsvis 2000 stykker. Om innsyn gis i slike tilfeller, mener Nordland politidistrikt at dette med et forsiktig anslag alene vil medføre ressursuttak tilsvarende et halvt årsverk.²⁷ I så måte har POD merket seg at utredningen²⁸ mener at "[k]rav om innsyn i et større antall saker begrunnet i et formål om systemkontroll bør søkes etterkommet", og at "krav om innsyn i bestemte typer avgjørelser innenfor en gitt tidsperiode [bør] kunne etterkommes overfor pressen". Til det siste savner POD en nærmere praktisk avgrensning av når innsynskrav skal innvilges. Om det eksempelvis kreves innsyn i alle saker som gjelder bruk av el-sparkey sykkel i beruset tilstand, krever det en manuell gjennomgang av alle saker registrert som ruspåvirket kjøring.

Selv om det er usikkerhet knyttet til antallet innsynsbegjæringer, mener Nordland politidistrikt at aidentifisering av de mer typiske innsynskravene, som kan håndteres av personell uten innsikt i den konkrete saken og uten politi- eller påtalebakgrunn, vil kunne utgjøre to årsverk – tilnærmet 10 % – av de som utøver såkalt straffesaksstøtte i distriktet.²⁹ Gitt de manuelle arbeidsprosessene og den forventede økningen i innsynsbegjæringer, finner ikke POD grunn til å betvile politidistriktets anslag. Kontrollert gjennomsyn av straffesaker vil medføre ytterligere ressursuttak for denne ansattegruppen.

POD merker seg særlig at Nordland politidistrikt understreker at ressursuttaket forventes å kunne bli så vidt omfattende at det vil kreve tilførsel av personell. Dersom lovforslaget vedtas uten at politiet tilføres friske midler, må det foretas en intern omdisponering innen politiets gjeldende rammer, som vil gå ut over de primæroppgaver politiet har. Som Kripas påpeker vil forslaget, om det vedtas, innebære en de facto omprioritering i politiets oppgaveportefølje.³⁰ Som tidligere nevnt har Oslo politidistrikt fremholdt at ressursuttaket vil ramme politiet og påtalemyndigheten i politiets primæroppgaver. Politidistriktet fremholder at det vil være

²³ Øst politidistrikts høringsuttalelse side 2

²⁴ Oslo politidistrikts høringsuttalelse side 19 og 20

²⁵ Øst politidistrikts høringsuttalelse side 2

²⁶ Oslo politidistrikts høringsuttalelse side 20

²⁷ Nordland politidistrikts høringsuttalelse side 4

²⁸ Utredningen på side 249

²⁹ Nordland politidistrikts høringsuttalelse side 5

³⁰ Kripas høringsuttalelse side 11

behov for "et betydelig antall egne ansatte (...) som kan ivareta og ha tilstrekkelig kompetanse til å sørge for at lovbestemt personvern og taushetsplikt blir tilstrekkelig ivaretatt".³¹

2.4. Foreslåtte innsynskrav gir endrede og mer ressurskrevende arbeidsprosesser

På flere områder innebærer lovforslaget at straffesakaktørene må endre måten det jobbes på til mer ressurskrevende arbeidsprosesser. I pkt. 2.2. over er det fremhevet at politiet, påtalemyndigheten og domstolene må utveksle informasjon om når det er foretatt underretning og gitt innsyn. Dessuten vil trolig domstolen konsultere politiet før det gis innsyn. I dette avsnittet vil enkelte andre ressurskrevende arbeidsprosesser som følger av lovforslaget kort omtales.

Etter mønster av offentleglova foreslås det at innsynskrav skal vurderes "uten ugrunnet opphold", jf. utkastet § 29 h siste ledd. Enkle innsynskrav skal da normalt behandles samme arbeidsdag, eller senest innen tre virkedager.³² For mer omfattende saker vil det være en viss fleksibilitet, knyttet til sakens omfang og hvor krevende vurderinger som må gjøres. Likevel skal kravet forstås "relativt strengt"³³. Fristen skjerpes fra i dag, hvor Riksadvokatembetet har fastsatt at innsynskrav skal behandles "innen rimelig tid".³⁴

Det som kan omtales som "enkle innsynskrav", slik som innsyn i utferdige forelegg, vil trolig kunne håndteres innen tre virkedager. Det forutsettes da at det ikke settes krav om anonymisering (kun avidentifisering) – noe som er personvernmessig utfordrende, slik at innsynskravet kan vurderes og behandles av andre enn den påtaleansvarlige (saksansvarlig påtalejurist). Når det gjelder de mer omfattende innsynskravene, hvor Riksadvokatembetet har satt krav om behandling innen rimelig tid, savner POD en klargjøring av om behandling av innsynskrav i realiteten skal gjøres til en prioritert oppgave for politiet og påtalemyndigheten. Påtaleansvarlig, som etter nasjonal straffesaksinstruks er ansvarlig for den aktuelle saken, skal også håndtere gjøremål etter rettskraft³⁵, slik som innsynskrav. Også effektivitetshensyn taler for at den som kjenner saken vurderer innsynskrav. Imidlertid kan man ikke sammenlikne rollen påtaleansvarlig med en tradisjonell saksbehandler i forvaltningen. Påtaleansvarlig er påtalefaglig etterforskningsleder og aktor, hvilket innebærer at vedkommende stadig har fravær fra kontoret. Etter offentleglova kan ikke behandlingen av innsynskrav utstå til saksbehandleren er tilbake på kontoret.³⁶ Om innsynskrav må behandles av noen andre enn den påtaleansvarlige for å ivareta fristen lovforslaget etablerer, vil dette bety økt ressursbruk for politiet.

Etter utkastet § 29 h tredje ledd skal de som blir "særlig berørt" av innsynet få uttale seg. Det fremgår ikke av utredningen hvem som skal ha uttalerett her. Som et utgangspunkt forstår POD at dette normalt sett vil omfatte siktede, fornærmede, samt vitner som ikke er helt perifere i saken, såfremt det det gis innsyn i omhandler dem. *Vest politidistrikt* konstaterer at dette nok vil medføre økt arbeidsbelastning for påtalemyndigheten i politiet, og fremhever at

³¹ Oslo politidistrikts høringsuttalelse side 21

³² Utredningen på side 251

³³ Utredningen på side 251 med henvisning til Ot.prp.nr. 102 (2004-2005) s. 100

³⁴ RA-2017-3S pkt. 7.5

³⁵ Nasjonal straffesaksinstruks pkt. 2.5.2 (<https://www.riksadvokaten.no/document/nasjonal-straffesaksinstruks-revidert-mai-2020/>)

³⁶ G-2009-419 pkt. 9.3: " At sakshandsamaren som er ansvarleg for saka innsynskravet gjeld, er bortreist, sjuk eller på ferie når kravet kjem inn, gir ikkje grunnlag for å utsetje handsaminga av innsynskravet. Det enkelte organ må syte for rutinar som gjer at innsynskrav kan handsamast utan at ein er avhengig av at enkeltpersonar er til stades."

"[v]ed omfattende innsynsbegjæringer, f.eks. i sakskompleks med mange fornærmede, må det antas at arbeidsmengden kan bli nokså omfattende".³⁷ Arbeidsmengden vil øke ytterligere dersom de som er "særlig berørt" også gis klageadgang. For ordens skyld opplyses det at politiet i dag har mulighet til å sende henvendelser til borgerne gjennom Altinn, men at skriftlige svar ikke kan mottas direkte inn i saksbehandlingssystemet. Svar må sendes som vanlig brevpost eller mail, for deretter overføres til straffesaksbehandlingssystemet.

Selv om det er noe uklart, synes utredningen tilsynelatende å legge opp til at så snart et dokument er inntatt i saken eller ferdigstilt skal det vurderes opp mot muligheten for å gi innsyn i det.³⁸ Trolig ser utredningen dette i lys av forslaget om selvbetjente løsninger for innsyn. POD vil understreke at utredningen her legger opp til en meget arbeidskrevende håndtering av straffesaksdokumentene. Ikke minst gjelder dette fordi vurderingen vil avhenge av hvilken fase straffesaken befinner seg i og hvilke dokumenter det er tale om. Det er ikke som i virksomhet underlagt sikkerhetsloven, hvor gradering etter § 5-3 gjerne er mer statisk. I den tidlige fasen vil etterforskningsmessige hensyn gjerne tale for unntak fra innsyn, mens det senere kan det være personvern hensyn som overtar som hovedbegrunnelse for innsynsnekt i hele eller deler av saken.

3. Overordnede betraktninger rundt lovforslaget

3.1. Fra taushetsplikt til betydelig innsynsrett

I dag er utgangspunktet at politiet og påtalemyndigheten har taushetsplikt rundt straffesaksopplysninger.³⁹ For å gi ut opplysninger til allmennheten og pressen kreves en hjemmel. I hovedsak er det hjemmel for enhver å kreve innsyn i (utskrift av) dommer og visse positivt angitte kjennelser.⁴⁰ Pressen har i tillegg innsyn i forkynte tiltalebeslutninger.⁴¹ For pressen kan dessuten EMK artikkel 10 utgjøre et selvstendig grunnlag for innsyn, jf. eksempelvis HR-2021-526-A. I straffeprosessloven, politiregisterloven, påtaleinstruksen, politiregisterforskriften og forskrift om offentlighet i rettspleien er det gitt merinnsynsregler, som utfylles av veiledere⁴² og etablert merinnsynspraksis. Felles for de fleste av hjemlene er at det kreves saklig grunn, rettslig interesse e.l. I realiteten er retten til dokumentinnsyn "svært begrenset"⁴³, uten at dette synes å stride med internasjonale forpliktelser.⁴⁴ Innsynsreglene er tilnærmet de samme på etterforskningsstadiet, påtalestadiet og etter at tiltale er tatt ut.⁴⁵

Lovforslaget gir innsynsrett i positivt angitte dokumenter (utkastet §§ 29 a og 29 b), dersom dokumentet (utkastet § 29 c første ledd) eller opplysningene (utkastet § 29 c tredje ledd og § 29 d) ikke er unntatt innsynsrett, eller det etter konkret vurdering konstateres at visse hensyn krever at hele eller deler av dokumentet unntas innsyn (utkastet § 29 c annet ledd). Pressen

³⁷ Vest politidistrikts høringsuttalelse side 3

³⁸ I utredning pkt. 19.2 på side 226 vises det til et "behov for å en gjennomgang og revisjon av offentlighetskategoriene i saksbehandlingssystemene", og på side 245 vises det til at merinnsyn er aktuelt " ved introduksjon av nye dokumenttyper i saksbehandlingen som ikke er taushetsbelagt og som det ikke er grunn til å behandle på annen måte enn dokumenter det er rett til innsyn i".

³⁹ Politiregisterloven § 23 første ledd. Se RA-2017-3-S pkt. 2

⁴⁰ Straffeprosessloven § 28

⁴¹ Påtaleinstruksen § 22-7

⁴² Riksadvokatembetets veileder RA-2017-3-S og håndboken "Dommerne og mediene".

⁴³ Utredningen pkt. 1.1 på side 13

⁴⁴ Utredningen på side 245: "Det understrekes at offentlighetsprinsippet står langt sterkere i Norge enn i mange andre europeiske land. EMDs praksis for informasjonskrav bør derfor ikke representere noen grense for når innsyn kan gis."

⁴⁵ RA-2017-3-S pkt. 3.1

har innsynsrett i en rekke flere dokumenter enn enhver, og den med rettslig interesse kan få innsyn i de samme dokumenter som pressen (utkastet § 29). Tilsvarende gjelder for gjennomsyn av lyd- og bildeprotokoller fra retten (utkastet 29 b annet ledd). I seg selv utgjør dette en forholdsvis betydelig utvidelse av innsynsretten for allmennheten. Samtidig medfører også forslaget til merinnsynsbestemmelsen i § 29 e en betydelig utvidet innsynsrett for pressen og andre med rettslig interesse.

Mens Straffeprosesslovutvalgets forslag i NOU 2016: 24 innebar at "terskelen for å gi innsyn i straffesaksmateriale senkes noe"⁴⁶, innebærer dette lovforslaget "betydelige utvidelser av allmennhetens, og særlig pressens rett til dokumentinnsyn i straffesaker"⁴⁷. Etter PODs vurdering er det grunn til å stille spørsmålsteget ved om lovforslaget innebærer at man beveger seg fra taushetsplikt til innsynsrett. *Nordland politidistrikt* omtaler lovforslaget som et paradigmeskifte.⁴⁸

Nordland politidistrikt opplyser for øvrig at faren for svikt i fjernmøteteknologi ikke kan begrunne en utvidet adgang for etterfølgende innsyn. Politidistriktet påpeker at dersom fjernmøteteknologien svikter, vil rettsmøtet bli utsatt eller bli omberammet som fysisk rettsmøte.⁴⁹

3.2. Forslagets lovtekniske oppbygning – ikke lettere tilgjengelig og lite forutsigbarhet

Et av formålene med lovforslaget er å samle fragmenterte og vanskelig tilgjengelige innsynsregler, og sikre mer ensartet praksis ved håndtering av innsynskrav.

POD mener at forslaget ikke gjør innsynsreglene lettere tilgjengelig, se kortere beskrivelse i foregående punkt. *Kripas* skriver at "[f]orslaget er komplisert"⁵⁰, mens Oslo politidistrikt påpeker at "[s]trukturen i regelverket er uoversiktlig".⁵¹ Et viktig poeng er fremhevet av *Kripas*:

En slik lovsystematikk, med rettighetsbestemmelser supplert med konkret angitte unntak, forutsetter samtidig at lovgiver klarer å forutse alle tenkelige situasjoner hvor det bør gjøres unntak fra hovedregelen. Dette lykkes ikke forslaget med, og det [...] antas derfor heller ikke å ivareta det uttalte formålet om å redusere faren for at politidistrikter og domstoler utvikler ulik praksis.

Oslo politidistrikt mener det vil være behov for harmonisering med andre regelverk, samt klarhet rundt begrepet "sakens dokumenter".⁵²

3.3. En fordel å samle innsynsreglene – med utgangspunkt i dagens innsynsregler

POD mener at det vil være en fordel om reglene for innsyn for andre enn sakens parter samles.

⁴⁶ NOU 2016: 24 pkt. 12.4.4 på side 251

⁴⁷ Utredningen pkt. 19.3 på side 226

⁴⁸ Nordland politidistrikts høringsuttalelse side 2

⁴⁹ Nordland politidistrikts høringsuttalelse side 3

⁵⁰ *Kripas*' høringsuttalelse side 2, se også øverst side 6

⁵¹ Oslo politidistrikts høringsuttalelse side 5

⁵² Oslo politidistrikts høringsuttalelse pkt. 4.2 og 4.3

Kripos konstaterer at "regelverket fremstår som noe fragmentert, og det kan derfor med fordel gjøres noen mindre justeringer".⁵³ Vest politidistrikt tar til orde for at også reglene i påtaleinstruksen og politiregisterforskriften plasseres sammen med de innsynsregler som lovforslaget gjelder.⁵⁴ Også Troms politidistrikt forstås i denne retning.⁵⁵

Etter PODs vurdering vil det trolig være mest hensiktsmessig om det gis et lavere antall overordnede innsynsregler i straffeprosessloven, som så utfylles av én forskrift. Ved en kasuistisk tilnærming her, vil forskriften gi større brukervennlighet og mer tilpasset rom for skjønn enn lovforslaget som foreligger.

Som Nordland politidistrikt mener POD at innsynsregelverket må ta utgangspunkt i hvilket stadium straffesaken befinner seg. Politidistriktet peker på at ulike hensyn gjør seg gjeldende avhengig av om straffesaken er under etterforskning, etter at den er påtaleavgjort, frem til og etter domstolsbehandling.⁵⁶ POD er enig med Nordland politidistrikt i at innsynsreglene slik de er nå er utformet i forslaget ikke i tilstrekkelig grad gjør de nødvendige avveininger eller legger opp til de nødvendige skjønnsmessige vurderinger som må gjøres ved unntak fra innsyn og merinnsyn.

3.4. Domstolene er neppe egnet til å vurdere innsynskrav i verserende saker

Det er av ressurs hensyn foreslått at domstolene skal vurdere innsynskrav i verserende saker. Overfor, i pkt. 2.2. er det påpekt at de nødvendige tekniske løsninger for slik ordning ikke foreligger. POD vil her fremheve at domstolene neppe har tilstrekkelig kompetanse eller oversikt i den enkelte sak til å foreta vurderinger av innsynskrav i verserende saker. I praksis vil derfor politi og påtalemyndighet måtte konsulteres. Forslaget vil dermed medføre "dobbel ressursuttak".

Det vises i den forbindelse til høringsuttalelsene fra Kripos⁵⁷ og Oslo politidistrikt⁵⁸, som POD stiller seg bak. Videre fremheves det, slik også understreket av Kripos⁵⁹, at politiet har behandlingsansvaret for opplysningene domstolene skal vurdere innsyn i.

Forslaget fremstår derfor for POD som uheldig utformet på dette punktet, både sett hen til praktiske, tekniske og retts tekniske aspekter.

4. Hensynet til personvern – ikke tilstrekkelig vurdert eller hensyntatt

Departementet har særlig bedt om en vurdering av forslagens ivaretagelse av personvernet.

Kripos er behandlingsansvarlig for hoveddelen av politiets registre og har et særlig veiledningsansvar for personvernrettslige spørsmål i politiet. I tråd med dette er hoveddelen

⁵³ Kripos' høringsuttalelse side 1

⁵⁴ Vest politidistrikts høringsuttalelse side 3

⁵⁵ Troms politidistrikts høringsuttalelse side 1

⁵⁶ Nordland politidistrikts høringsuttalelse side 2

⁵⁷ Kripos' høringsuttalelse side 2

⁵⁸ Oslo politidistrikts høringsuttalelse pkt. 7.1

⁵⁹ Kripos' høringsuttalelse side 2

av deres høringsuttalelse viet personvernematikken. Også Oslo politidistrikt har behandlet personvernet grundig i pkt. 9 i sin uttalelse. POD stiller seg bak de vurderinger disse har gjort, og viser til deres redegjørelser. Direktoratet vil her trekke frem noen hovedmomenter departementet bør merke seg.

Generelt bemerkes det at både gjeldende regelverk for behandling av personopplysninger, personvernrettslige problemstillinger og ivaretagelse av de registrertes rettigheter burde vært bedre beskrevet i utredningen. Dette er sentralt for å kunne redegjøre for personvernkonsekvensene av lovforslaget. *Kripos* uttaler⁶⁰:

Ved utforming av lovgivning som skal ivareta flere grunnlovfestede rettigheter må utredningen som gjøres i forkant være egnet til å belyse hvordan den aktuelle lovgivningen kan påvirke nevnte rettigheter og hvorfor eventuelle inngrep i rettighetene er nødvendig. Etter *Kripos'* syn lykkes ikke den foreliggende utredningen med dette. Utredningen mangler en redegjørelse for gjeldende rettsstilling på personvernområdet. Videre er de personvernmessige drøftelsene relativt korte og delvis preget av unøyaktigheter. De personvernmessige konsekvensene av forslaget er ikke avklart, og det er ikke foretatt en reell avveining av de menneskerettslige forpliktelsene.

Kripos' fremhever at utredningen trolig lider av at utredningens mandat ikke omfatter en vurdering av EMK artikkel 8, retten til privatliv. *Oslo politidistrikt* savner en vurdering av Europarådets konvensjon 108 om personvern i forbindelse med elektronisk databehandling av personopplysninger (1981/2018), herunder konvensjonens kapittel II om prinsipper for behandling av personopplysninger.⁶¹ De mener også at forslaget i for liten grad vurderer utformingen av innsynsreglene opp mot kravene i EMK art. 8 og Grunnloven § 102. Begge er uenige i forslagets rettsoppfatning om at EUs personvernregler ikke får direkte anvendelse når innsynsreglene skal endres. *Oslo politidistrikt* etterlyser videre en drøftelse av mulige konsekvenser av utvidede innsynsregler for effektiv kriminalitetsbekjempelse, jf. blant annet EMK art. 2.

Oslo politidistrikt påpeker i tillegg at det er en vesentlig svakhet ved forslaget at det ikke har gått nærmere inn på internasjonale forpliktelser om krav til vurdering nødvendige garantier/rettsgarantier i nasjonal lovgivning.

POD mener at utredningen anlegger et for snevert syn på hva som kan anses å være opplysninger som ikke skal være gjenstand for innsyn. Dette ses i lys av den mangelfulle personvernrettslige vurderingen. Som *Kripos* påpeker⁶² behandles det i straffesaker en rekke typer opplysninger som kan si svært mye om et menneskes liv, som juridisk eller etter sin art kan være svært sensitive. Dette kan eksempelvis være DNA og fingeravtrykk, helseopplysninger, opplysninger om venne- og familieforhold, religiøs overbevisning, seksuelle forhold eller legning. Det som kan fremstå som nøytral informasjon, kan være opplysninger som er ønsket underlagt taushetsplikt. En kan for eksempel se for seg at et vitne som var til stede under skytehendelsen ved London pub i Oslo i sommer ikke ønsker å bli knyttet til et skeivt miljø. Mange opplysninger er også innhentet som del av tvangsmiddelbruk eller under vitneplikt, hvor altså den enkelte ikke selv kan kontrollere hvilke opplysninger som gis.

Det understrekes at det å gi innsyn i straffesaksopplysninger utgjør et inngrep i personvernet. Det presseetiske regelverket gir et visst vern mot offentliggjøring av opplysningene, men

⁶⁰ *Kripos'* høringsuttalelse side 2

⁶¹ *Oslo politidistrikts* høringsuttalelse pkt. 9.4.1

⁶² *Kripos'* høringsuttalelse pkt. 2.3

setter ikke regler for pressens behandling av straffesaksopplysninger det er gitt innsyn i, utover offentliggjøring.⁶³ Som utredningen selv peker på er det "utvilsomt en personvernrisiko knyttet til å gi så mange personer særretter"⁶⁴.

Oppsummert mener POD at det må foretas en grundigere vurdering av personvernmessige problemstillinger enn det som er gjort i utredningen. Det omfatter også en nærmere gjennomgang av de internasjonale forpliktelser. Utredningen anses derfor ikke egnet som grunnlag til å fatte en beslutning om hvordan retten til innsyn for offentligheten og de registrertes rett til privatliv skal avveies.

4.1. Behovet for tillit til konfidensialitet

POD vil bemerke at politiet, påtalemyndigheten og rettspleien for øvrig ikke kun er avhengig av en generell tillit. For å kunne oppklare straffbare forhold er politiet avhengig av at personer har tillit til at opplysninger som avgis behandles konfidensielt og ikke spres, jf. begrunnelsen for politiregisterlovens taushetspliktsregler. Spesielt i enkelte saker, slik som seksuallovbrudd og mishandling i nære relasjoner, vil fornærmede kunne føle seg særlig sårbar. At utenforstående vil kunne få tilgang til opplysninger i straffesaken, slik som foto og legeerklæring eller detaljerte beskrivelser som oppleves som ydmykende, gi opplysninger til politiet, og i sin tur bidra til oppklaring av straffesaken.

4.2. Hensynet til den mistenkte

I HR-2021-526-A kom Høyesterett til at det ikke skulle gis innsyn i politiforklaringen til en høytstående polititjenesteperson. Høyesterett la vekt på at dette ville være et inngrep i vedkommende sitt personvern. VG hadde alt fått tilgang til det begrunnede påtalevedtaket fra Spesialenheten for politisaker.

Med utgangspunkt i Høyesteretts avgjørelse vil POD mene at også en mistenkt har et beskyttelsesverdig behov for å kunne legge det straffbare forholdet bak seg. Kanskje særlig vil dette gjelde i saker med stor interesse for innsyn.

Siden det særlig for pressen åpnes for innsyn på etterforskningsstadiet, vil POD vise til uskyldspresumsjonen. Som kjent skal det mindre til for å få rettens tillatelse for å avvende tvangsmidler (skjellig grunn til mistanke) enn når det tas ut tiltale (kunne bevise skyld utover enhver rimelig tvil). Dette taler for å være restriktiv med å gi innsyn på etterforskningsstadiet.

Nordland politidistrikt peker i tillegg på at personer med en viss offentlig interesse kunne bli uforholdsmessig eksponert gjennom personspesifikke innsynskrav.⁶⁵ Fra politidistriktets side vises det til at hva som utgjør allmenn interesse vil avhenge av om det er tale om nasjonal eller lokal presse.

POD ser dette i sammenheng med *Øst politidistrikt* sin høringsuttalelse. Der reises spørsmålet om enhver sin rett til å kreve innsyn i påtalevedtak faktisk gir borgerne økt tillit til politiet, og om borgeren kan vurdere hvorvidt det er tale om likebehandling eller ikke. Politidistriktet peker ganske riktig på at det er ulike hensyn som vurderes når en straffesak avgjøres.⁶⁶ POD vil legge til at det som utad fremstår som uforståelig forskjellsbehandling fort kan grunne i

⁶³ Kripas' høringsuttalelse side 5

⁶⁴ Utredningen pkt. 17.4.7.5 på side 199

⁶⁵ Nordland politidistrikts høringsuttalelse side 4

⁶⁶ Øst politidistrikts høringsuttalelse side 2

ulike faktiske og bevismessige forutsetninger. Det er ikke derfor gitt at det bør være tilnærmet ubetinget innsynsrett for enhver i påtalevedtak.

5. Fornærmedes prosessuelle stilling

Forslaget vil, som alt berørt, gi innsyn i en rekke ulike personopplysninger. Som *Kripos* påpeker vil påtegning i begjæring om tilståelsesdom gjerne inneholde personsensitive opplysninger. Det vil også i stor grad være forholdvis detaljerte gjerningsbeskrivelser i påtalevedtak. Det er meget tvilsomt om forslagens unntaksbestemmelser er tilstrekkelig for å unnta slike opplysninger fra innsyn. Det er vil dessuten kunne være nokså lett å reidentifisere de angjeldende personer.

Vest politidistrikt reiser spørsmålet om hvor langt utkastet § 29 d bokstav h rekker.⁶⁷ Bestemmelsen gir ikke innsyn i "andre opplysninger som er taushetsbelagt i medhold av lov eller av retten i medhold av lov, og der særlig hjemmel for å gjøre unntak av hensyn til allmenne hensyn ikke foreligger". I utredningen fremgår det at dette unntaket "gjelder bare hvis opplysningene "er" taushetsbelagt. Dersom den som har krav på hemmelighet har gitt samtykke til innsyn, gjelder det ikke noe forbud mot offentlighet". Det fremstår derfor som uklart om eksempelvis legeerklæringer fra en fornærmet med dette er unntatt innsyn eller ikke, i tilfellet der en fornærmet samtykker til innsyn i en legeerklæring som ellers er underlagt taushetsplikt. Det er etter PODs syn behov for klargjøring på dette punktet.

Ved merinnsyn fastslår utkastet § 29 h tredje ledd annet punktum at "[p]arter og andre som blir særlig berørt av merinnsyn skal få anledning til å uttale seg". Imidlertid er det kun eventuelt samtykke fra "den som er utsatt for straffeforfølgning" som skal tas hensyn til ved vurderingen av om det faktisk skal gis merinnsyn etter utkastet § 29 e andre ledd bokstav b. Gitt de personvernrettslige uklarheter som foreligger, mener POD at det bør være en klageadgang, som får oppsettende virkning.

6. Hensynet til en effektiv etterforskning ikke tilstrekkelig vurdert eller vektlagt

Ved en betydelig utvidelse av innsynsretten må det ikke bare foretas en avveining av samfunnets interesse i offentlighet i straffesaksbehandlingen opp mot individets rett til ivaretagelse av personvernet. Det må også foretas en interesseavveining opp mot ivaretagelse av samfunnets interesse i at straffbare forhold blir avdekket, oppklart og irettført.

Enhver har etter utkastet § 29 a første ledd bokstav b rett til innsyn i kjennelser, såfremt det ikke har vært benyttet lukkede dører eller noen av de andre unntakene kommer til anvendelse. Med unntak av fengslingskjennelser grunnet i bevisforspillelsesfaren har pressen etter utkastet § 29 a annet ledd bokstav b rett til innsyn i kjennelser avsagt bak lukkede dører, i tillegg til rettens beslutninger om tvangsmidler, jf. utkastet § 29 a annet ledd bokstav c. Denne innsynsretten begrunnes i at pressen skal kunne få utøve en nødvendig kontrollfunksjon i etterkant av rettens behandling av påtalemyndighetens begjæring.⁶⁸ POD bemerker at pressen neppe kan utøve en kontrollfunksjon utelukkende basert på den aktuelle kjennelsen eller beslutningen.

⁶⁷ Vest politidistrikts høringsuttalelse side 1

⁶⁸ Utredningen pkt. 5.2.3 på side 44

Etter POD sin vurdering har ikke utredningen foretatt en tilstrekkelig grundig vurdering av pressens behov for tilnærmet samtidig kontroll av etterforskningen og anvendelse av tvangsmidler opp mot faren for bevisforspillelse. Her tillater POD å vise til Riksadvokatembetets høringsuttalelse til NOU 2016: 24. Der heter det at "[f]engslingskjennelser og avgjørelser om tvangsmidler på etterforskningsstadiet bør som hovedregel ikke være offentlige av hensyn til etterforskningen".⁶⁹

Som både *Kripos* og *Oslo politidistrikt* fremhever, gir forslaget rett til innsyn i kjennelser hva gjelder visse skjulte etterforskningsmetoder, slik som hemmelig ransaking etter straffeprosessloven § 200 a og såkalt kroppsnær teknisk sporing etter straffeprosessloven § 202 c. Skal det gis innsyn i slike dokumenter, må det foretas en betydelig mer grundig vurdering. Tilsvarende gjelder innsyn i beslutninger om tvangsmidler. Offentlighet om slik avgjørelser i verserende saker vil åpenbart kunne påvirke muligheten for oppklaring. *Nordland politidistrikt* understreker at faren for bevisforspillelse, påvirkning eller tilpasning av bevis særlig gjør seg gjeldende.⁷⁰ POD er enig i dette, og bemerker at det ikke nødvendigvis vil være tale om en bevisst bevispåvirkning. Vitner vil ofte kunne la seg ubevisst påvirke gjennom omtale i pressen.

Utkastet § 29 c annet ledd bokstav b gir unntak for innsyn "når særlige forhold gir grunn til frykt for at offentlighet vil kunne vanskeliggjøre oppklaring av saken". Imidlertid er POD usikker på hvor terskelen for å nekte innsyn etter denne bestemmelsen er ment å ligge. Straffeprosesslovutvalget sitt forslag hadde en tilsynelatende lavere terskel. Der ble det foreslått å nekte innsyn "dersom innsyn kan være til skade eller utgjøre en fare for etterforskningens øyemed".⁷¹

Avhengig av hvor terskelen settes – altså i hvilken grad det skal tas hensyn til etterforskningen – vil POD støtte seg til Riksadvokatembetets uttalelse til NOU 2016: 24. Riksadvokatembetet uttalte da at "det er upraktisk om det i hver enkelt avgjørelse må treffes beslutning om at den ikke er offentlig."⁷² Følgelig bør innsynsadgangen variere med hvilken fase straffesaken befinner seg i. Her har POD merket seg at forslaget skiller seg fra hva som er utgangspunktet i Sverige. Der går "[s]kjæringspunktet for en rett til dokumentinnsyn [...] når anklagemyndigheten oversender tiltale og etterforskningsprotokoll til domstolen".⁷³

Tilsvarende som i Forsvaret har politiet behov for å verne om sine metoder og kapasiteter. Politiregisterloven § 23 annet ledd første punktum pålegger derfor taushetsplikt "for opplysninger som det ut fra hensynet til etterforskningen i den enkelte sak, hensynet til spanings- og etterretningsvirksomheten eller hensynet til politiets operative virksomhet og organiseringen av denne er nødvendig å holde hemmelig". Slik POD forstår utkastet til § 29 c annet ledd bokstav b, synes bestemmelsen kun å gi hjemmel til å unnta saksspesifikk informasjon frem til tiltaletidspunktet, jf. ordlyden "oppklaring av saken". Metoder og kapasiteter synes ikke å være omfattet av ordlyden. Videre synes merinnsynsregelen i utkastet

⁶⁹ Riksadvokatembetets høringsuttalelse på side 20

(<https://www.regjeringen.no/contentassets/addade5d609e4683a3f6217304df9fc9/ra.pdf?uid=Riksadvokatembetet>)

⁷⁰ Nordland politidistrikts høringsuttalelse side 3

⁷¹ NOU 2016: 24 utkastet § 6-4 (1) bokstav c

⁷² Riksadvokatembetets høringsuttalelse på side 20

(<https://www.regjeringen.no/contentassets/addade5d609e4683a3f6217304df9fc9/ra.pdf?uid=Riksadvokatembetet>)

⁷³ Utredningen pkt. 6.3.7 på side 55

§ 29 e annet ledd bokstav c å tale for å gi innsyn i slike opplysninger ("kontroll med metoder og midler i strafforfølgingen som vanskelig lar seg kontrollere på annen måte"). Det fremstår som uklart hvorvidt dette er forslaget hensikt, og POD savner en nærmere avklaring av forholdet mellom hhv. politiregisterloven § 23 annet ledd og forslaget til § 29 c annet ledd bokstav b.

POD viser her til *Nordland politidistrikt* sin høringsuttalelse. Politidistriktet peker på at politiets hovedoppgave er å bekjempe kriminalitet, og at adgangen til å bruke skjulte metoder er forbeholdt de mest alvorlige sakene, der også samfunnsinteressen i at sakene oppklares er stor. Allmennheten bør ha et generelt innsyn i hva politiet gjør og har adgang til å gjøre, noe som langt på vei må anses dekket gjennom de lovbestemmelser og reguleringer metodene er underkastet. Av hensyn til effektiv kriminalitetsbekjempelse bør det imidlertid ikke gis inngående kjennskap til de skjulte metodene. Etter politidistriktets syn må det offentliges behov for innsyn på dette området vike for de hensyn som taler for vern av politiets metoder, og derigjennom mulighet for å bekjempe kriminalitet. I motsatt fall vil de som utfører kriminalitet kunne tilpasse seg måten politiet arbeider på, hvilket vil medføre at det blir vanskeligere å avdekke alvorlige typer kriminalitet som hjemler bruk av skjulte metoder. Videre fremheves det at metodene er undergitt domstolskontroll i de aktuelle sakene.⁷⁴

Oppsummert mener POD at hensynet til etterforskningen og vernet av politiets metoder og kapasiteter må vektlegges mer enn det som er gjort i utredningen.

Med hilsen

Bjørn Eirik Vandvik
Avdelingsdirektør

Henning Holtaas
Politiinspektør

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Vedlegg:

Høringsinnspill - Dokumentoffentlighet i straffesaker - Oslo politidistrikt

Høringsinnspill - Dokumentoffentlighet i straffesaker - Kripos

Høringsinnspill - Dokumentoffentlighet i straffesaker - Vest politidistrikt

Høringsinnspill - Dokumentoffentlighet i straffesaker - Øst politidistrikt

Høringsinnspill - Dokumentoffentlighet i straffesaker - Troms politidistrikt

Høringsinnspill - Dokumentoffentlighet i straffesaker - Nordland politidistrikt

⁷⁴ Nordland politidistrikts høringsuttalelse side 3



Politidirektoratet

Via Websak og politidirektoratet@politiet.no

Deres referanse:
22/52992

Vår referanse:

Sted, dato:
Oslo, 6. september 2022

HØRINGSSVAR – DOKUMENTOFFENTLIGHET I STRAFFESAKER

1 Innholdsfortegnelse

2	Bakgrunn	4
3	Overordnede merknader om utredningen og den foreslåtte innretningen for dokumentinnsyn	4
4	Regelteknisk vurdering av forslaget	5
4.1	Reglenes utforming	5
4.2	Manglende harmonisering med øvrige regler for dokumentinnsyn	6
4.3	Manglende klargjøring av "sakens dokumenter"	6
5	Nærmere om forslaget hva gjelder skjulte tvangsmidler	6
5.1	Uppreis beskrivelse av gjeldende rett	6
5.1.1	Tips, informantopplysninger og spaningsinformasjon som saksdokumenter, jf. forslaget pkt. 13.1.3	6
5.1.2	Dokumentinnsyn for "skjult informasjonsinnhenting", jf. forslaget pkt. 13.6.1	7
5.2	Generell vurdering av forslaget konsekvenser for skjulte tvangsmidler	8
5.3	Til § 29 a bokstav b og § 29 b bokstav b – enhver har innsyn i kjennelser om skjulte tvangsmidler	8
5.4	Til § 29 a bokstav c – enhver har innsyn i hjelpedokumenter	9
5.5	Unntaket for overskuddsinformasjon	10
6	Forslagets konsekvenser for etterforskning, oppklaring og domstolsbehandling	10
6.1	Generelt om etterforskingstaktikk.....	10
6.2	Til § 29a første ledd – Enhver i verserende straffesaker ved domstolene.....	11
6.2.1	Bokstav a: Tiltalebeslutninger	11
6.2.2	Bokstav b: Kjennelser	12

6.2.3	Bokstav c: Hjelpedokumenter som benyttes i offentlige hoved- og ankeforhandlinger	12
6.2.4	Bokstav d: Beslutninger om å nekte anke fremmet	13
6.3	Til § 29a andre ledd – Media i verserende straffesaker ved domstolen	13
6.3.1	Bokstav a: Tiltalebeslutninger	13
6.3.2	Bokstav b: Fengslingskjennelser hvor fengslingsmøtet er holdt for lukkede dører 13	
6.3.3	Bokstav c: Beslutninger om bruk av tvangsmidler	14
6.3.4	Bokstav d: Beslutning om oppnevning av forsvarer, bistandsadvokat, tolk og sakkyndig	14
6.3.5	Bokstav e: Berammingsbrev	14
6.3.6	Bokstav f: Påtalemyndighetens bevisoppgave	14
6.3.7	Bokstav g: Dokumentbevis	14
6.4	Til § 29b første ledd – Enhver i avsluttet straffesak	15
6.4.1	Bokstav a, b og c: Påtalevedtak, kjennelser og dommer	15
6.4.2	Bokstav d: Rettsboka	16
6.5	Til påtaleinstruksen § 17-2 – forslag til henleggelse	16
6.6	Til § 29b andre ledd: Lyd- og bildeprotokoller fra hoved- og ankeforhandlinger	17
6.7	Til § 29c andre ledd	17
6.7.1	Bokstav b: Unntak av hensyn til privatlivets fred	17
6.7.2	Bokstav c: Unntak av hensyn til oppklaring av saken	17
6.8	Til § 29d første ledd bokstav f: Rettspsykiatriske erklæringer	18
6.9	Til domstolloven § 129 tredje ledd: Sanntidsreferat	18
7	Vurdering av forslagets saksbehandlingsregler	18
7.1	Domstolene beslutter dokumentinnsyn i verserende saker	18
7.2	Ikke ankerett for beslutninger om innsyn	19
8	Økonomiske og administrative konsekvenser	19
9	Forholdet til regelverk om personopplysningsvern	21
9.1	Oppsummering	21
9.2	Generelt om regelverket	21
9.2.1	Europarådskonvensjon:	21
9.2.2	EMK artikkel 8 (1)	22
9.2.3	EU-retten	22
9.2.4	Grunnloven § 102	22
9.3	Overordnet om betingelser for å gjøre begrensninger	23
9.3.1	Generelt	23
9.3.2	EMK artikkel 8 (2)	23
9.3.3	Europarådskonvensjonen artikkel 11	23
9.3.4	EU-pakten artikkel 52	23

9.3.5	Særlig om GDPR og LED.....	24
9.4	4. Konkrete merknader til forslagets vurderinger	24
9.4.1	Europarådskonvensjonen.....	24
9.4.2	EMK artikkel 8	25
9.4.3	EUs personvernregler.....	26
9.4.4	Grunnloven § 102.....	27
9.4.5	GDPR eller LED?.....	27
9.4.6	Krav til nødvendige garantier/rettsgarantier og foreslått tiltak om aidentifisering	28

2 Bakgrunn

Det vises til Politidirektoratets brev av 16. mai 2022 som videresender Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 22. mars 2022. Høringen gjelder professor Ragna Aarlis utredning "Dokumentoffentlighet i straffesaker", heretter omtalt som "forslaget" eller "utredningen".

Oslo politidistrikt takker for muligheten til å komme med merknader til denne viktige utredningen.

3 Overordnede merknader om utredningen og den foreslåtte innretningen for dokumentinnsyn

Oslo politidistrikt støtter utredningens syn om at befolkningen må ha tillitt til strafferettsystemet. Dette innebærer for det første at befolkningen må ha en rimelig grad av innsyn i politiets, påtalemyndighetens og domstolenes inngrep i enkeltpersoners liv og annen maktbruk. I tillegg har befolkningen, som skattebetalere, en legitim interesse av å se hvordan Statens midler brukes.

Oslo politidistrikt støtter videre utredningens syn om at omfanget, tidspunktet og hvem som får dokumentinnsyn må balanseres mot beskyttelse av privatlivets fred, unngå å skade etterforskningen i den konkrete saken, skade etterforskningen i tilgrensende saker og skade etterforskningen av fremtidige saker.

Forslaget innebærer en utvidelse av retten til dokumentinnsyn på en rekke områder. Oslo politidistrikt mener forslaget ikke balanserer behovet for innsyn mot verken hensynet til kriminalitetsbekjempelsen eller beskyttelse av privatlivet. Forslaget vil kunne skade etterforskningen i den enkelte sak, etterforskningen av tilgrensende saker og muligheten til å etterforske fremtidige saker. Det vises til punktene 5 og 6. Det vil føre for langt å kommentere alle deler av forslaget, så våre innsigelser er på ingen måte uttømmende.

Oslo politidistrikt savner en drøftelse av mulige konsekvenser av utvidede innsynsregler for effektiv kriminalitetsbekjempelse (som også er en internasjonal forpliktelse, jf. blant annet EMK art. 2).

Forslaget har også på en rekke områder lagt til grunn feil rettslig forståelse av skjulte tvangsmidler, se pkt 5. Under temaet "skjult informasjonsinnhenting" synes det som hensynet til og behovet for metodevern ikke er omtalt.

Forslaget legger også opp til svært ressurskrevende prosesser for aidentifisering og sladding av dokumenter. Det vises til pkt 8.

På flere punkter synes utredningen ikke i tilfredsstillende grad å omtale og avstemme forslaget mot gjeldende regler (herunder internasjonale forpliktelser) knyttet til blant annet taushetsplikt, ytringsfrihet og personvern, se punkt 9. Flere av forslagene synes å legge til grunn at de foreslåtte utvidelsene av innsynsreglene får forrang som særregler, uten noen grundigere begrunnelse. Det fremgår ikke klart hvorfor man mener at det at journalister er forpliktet til å følge presseetiske regler og praksis, kan begrunne avvik fra de alminnelige taushetsreglene.

Politiet og påtalemyndigheten er i utgangspunktet pålagt taushetsplikt om det en får vite "om noens personlige forhold", jf. politiregisterloven § 23. Taushetsplikten medfører at det ikke er adgang til å dele opplysninger fra straffesaker verken internt i politiet eller utad med mindre det finnes unntakshjemler, som eksempelvis ved etterforskningen av den enkelte sak. Styrende hensyn bak taushetsplikten er å ivareta både tilliten til fortrolig behandling av informasjon og ikke minst korrekt opplysning av sak. Som det gjøres nærmere rede for i punktene 4 til 8, er Oslo politidistrikt bekymret for at slik utvidelse som foreslått av kretsen av personer som gis innsyn og karakteren av opplysninger det gis innsyn i vil kunne svekke publikum og parters tillit til forvaltningen av opplysninger om personlige forhold og andre sensitive opplysninger som gis. Det er allerede en utfordring at enkelte ikke ønsker å la seg avhøre av politiet av frykt for represalier eller å bli uthengt som tyster, se punkt 6.

Oslo politidistrikt mener at forslaget på en rekke sentrale punkter bygger på uriktige forutsetninger og utilstrekkelige vurderinger av bl a Norges internasjonale forpliktelser og Grunnloven § 102, se punkt 9. Forslaget slik det foreligger vil høyst sannsynlig bryte med Norges internasjonale forpliktelser.

I tillegg mener en at forslaget, slik det er utformet, lider av viktige regelverkstekniske svakheter, se pkt 4.

Samlet sett vil Oslo politidistrikt fraråde å gå videre med forslaget i sin nåværende form.

Straffeprosessutvalget påpekte i sin utredning NOU 2016:24 Ny straffeprosesslov at spørsmål om utvidet innsyn i straffesaksopplysninger for allmenheten reiser sentrale problemstillinger. Utvalget fant at det, til tross for bred sammensetning, ikke hadde nødvendige forutsetninger for å vurdere disse problemstillingene. Oslo politidistrikt reiser derfor spørsmål ved om ikke enpersons-utredningen hadde vært tjent med en bredere sammensetning med ulik kompetanse- og erfaringsbakgrunn. Den mest sentrale svakheten er at verken utrederen eller noen av informantene har etterforskingstaktisk erfaring. Påtaleperspektivet er så vidt ivaretatt gjennom informantene, men for øvrig synes det å være et tydelig tyngdepunkt i mediebransjen.

Dersom departementet ønsker å gå videre med forslaget er vårt forslag at saken sendes til ny utredning. En ny utredning bør i så fall gjennomføres av en bredt sammensatt gruppe, der det også inngår deltakere med erfaring fra straffesaksarbeid.

4 Regelteknisk vurdering av forslaget

4.1 Reglens utforming

Det fremgår av forslaget at det er foreslått en rekke nye bestemmelser, som samlet utvider retten til dokumentinnsyn sammenlignet med gjeldende rett.

Strukturen i regelverket er uoversiktlig. Teknikken med en veldig vid hovedregel og så flere begrensede unntak og unntak fra unntak vil være en utfordring for rettsanvendere (særlig ikke-jurister) som ikke bruker disse reglene i det daglige. Det fremstår som teknisk uproporsjonalt og om det egentlig er riktig at for eksempel regelen om at "enhver skal ha rett til innsyn i verserende straffesak", skal være hovedregelen når unntakene begrenser denne innsynsretten såpass mye. Det medfører også begrensede unntak, og unntak fra unntaket. Denne regeltekniske løsningen vil være svært ressurskrevende, se våre merknader om økonomiske og administrative konsekvenser i pkt 7.

Til sammenligning vises det til dagens system for politiregisterforskriften § 27-1, som fremstår som mer fornuftig. Bestemmelsen gjelder riktig nok avsluttede straffesaker, men rent lovteknisk, vil utformingen likevel ha en viss overføringsverdi.

4.2 Manglende harmonisering med øvrige regler for dokumentinnsyn

Endringsforslagene innebærer en utvidelse av retten til dokumentinnsyn som kan kollidere med någjeldende bestemmelser om taushetsplikt og dokumentinnsyn i tilstøtende regler/lover.

Aktuelle någjeldende regler om taushetsplikt og dokumentinnsyn må derfor harmoneres med eventuelle endringer som trer i kraft, og bør utredes i sammenheng med nærværende forslag. Et eksempel er at man tilsynelatende kan risikere at særlig ikke-jurister ikke fanger opp at man både kan begjære dokumentinnsyn i avsluttet straffesak etter strpl § 28 (alle med rettslig interesse) og etter de foreslåtte reglene i § 29 b.

Det følger av politiregisterforskriften § 27-1 at "*[s]jiktete, fornærmede og etterlatte kan kreve utskrift av rettsbøker og andre dokumenter i en avsluttet straffesak. Slikt krav kan også fremsettes av enhver annen som det har rettslig interesse for.*" Det bemerkes at det etter denne bestemmelsen er tatt inn et krav om rettslig interesse når *enhver annen* ber om dokumentinnsyn. Dette er ikke tilfellet for forslaget § 29 b.

4.3 Manglende klargjøring av "sakens dokumenter"

Definisjonen av hvilken informasjon som rettslig sett skal defineres som saksdokument er helt avgjørende for omfanget av dokumentinnsynet. Imidlertid har det vært mye usikkerhet, og sprikende rettspraksis, om dette. Et praktisk viktig spørsmål har vært om sikringsfiler fra telefoner og speilkopier fra PCer er beslaglagt informasjon (der det normalt ikke er innsyn verken for sakens parter eller andre) eller saksdokument (der det både etter gjeldende rett og utredningen er relativt vid dokumentinnsynsrett). Dersom lovgiver nå ytterligere utvider dokumentinnsynsretten bør grensene mellom beslag, saksdokument og evt andre informasjonstyper samtidig gås opp.

5 Nærmere om forslaget hva gjelder skjulte tvangsmidler

5.1 Upresis beskrivelse av gjeldende rett

5.1.1 Tips, informantopplysninger og spaningsinformasjon som saksdokumenter, jf. forslaget pkt. 13.1.3

En finner grunn til å kommentere beskrivelsen av at arbeidsnotater om tips fra publikum, informantopplysninger og spaningsinformasjon anses som "interne dokumenter" som faller utenfor begrepet om sakens dokumenter som forsvarer kan kreve innsyn i. Dette er upresist. Etter gjeldende rett har politiet en viss skjønnsmessig adgang til å vurdere om enkelte såkalte inngangsopplysninger skal gjøres til en del av sakens dokumenter. Dette innebærer at politiet i noen grad kan bruke spaning og tips til å skaffe alternative innganger i en sak, slik at kilde- eller informantopplysningene som gjorde at politiet rettet sin oppmerksomhet i en bestemt retning ikke blir en del av sakens dokumenter.

Der etterforskning er iverksatt, vil imidlertid opplysninger fra spaning være en del av sakens dokumenter og derved undergitt innsyn, hvilket innebærer at det følgelig ikke er

noe "internt dokument". På samme måte vil informasjon innhentet ved bruk av informant i etterforskning også bli en del av sakens opplysninger. Unntak fra innsyn i spanings- og informantopplysninger tilkommet under etterforskningen kan bare skje der straffeprosessloven § 242 a kommer til anvendelse. Det er imidlertid strenge materielle vilkår for å benytte dette unntaket: Det er ikke nok at dokumenter som beskytter politikilder og informanter ikke vil bli benyttet som bevis. Bestemmelsen er en unntaksbestemmelse som kan benyttes der innsyn kan skape fare for en alvorlig forbrytelse mot noens liv, helse eller frihet, eller skade nærmere bestemte sider ved politiets mulighet til å bekjempe alvorlig kriminalitet. Videre kreves det at unntaket fra dokumentinnsyn er streng nødvendig og dessuten ikke medfører vesentlige betenkeligheter av hensyn til den mistenktes forsvar.

Det er også strenge prosessuelle vilkår for å unnta dokumenter etter strpl § 242a: En avgjørelse om unntak fra innsyn etter straffeprosessloven § 242 a treffes av domstolen etter begjæring fra statsadvokaten. Videre skal det oppnevnes forsvarer etter straffeprosessloven § 100a til behandlingen av saken. Vedkommende har muligheten til å komme med innsigelser og bemerkninger forut for at retten treffer sin avgjørelse, og dessuten adgang til å anke avgjørelsen eller begjære omgjøring senere dersom det er grunnlag for det. Uansett skal påtalemyndigheten hvis vilkårene for unntak ikke lenger er tilstede gi innsyn på eget initiativ.

Fremstillingen av gjeldende rett er på dette punktet upresis og overvurderer adgangen til å unnta slike sensitive opplysninger fra dokumentinnsyn.

5.1.2 Dokumentinnsyn for "skjult informasjonsinnhenting", jf. forslaget pkt. 13.6.1

Som omtalt ovenfor er straffeprosessloven § 242 a en snever unntaksbestemmelse, og i utgangspunktet blir all informasjon som innhentes eller blir til i anledning saken en del av sakens dokumenter. Ved en skjult etterforskning så forskyves imidlertid innsynsretten, slik at det i denne fasen og ved bruk av skjulte tvangsmidler omhandlet i straffeprosessloven § 100a er den offentlig oppnevnte advokaten for den skjulte saken som ivaretar mistenkte og tredjepersoners interesser. For materiale fra kommunikasjonskontroll inntreer innsynsretten senest da tiltale tas ut eller det er brukt i åpen sak ved at samtaler eksempelvis er fremlagt ved varetektsfengsling.

Det er ikke korrekt at slik det fremstår i teksten i utredningen at mistenkte og forsvarer ikke kan kreve innsyn i opplysninger som er påberopt som grunnlag for bruk av skjulte tvangsmidler. Dette gjelder kun der unntaksbestemmelsene etter første ledd kommer til anvendelse, jf. straffeprosessloven § 242 a tredje ledd.

Det er omtalt at personer utsatt for kommunikasjonskontroll, romavlytting og dataavlesning skal underrettes om metodebruken, jf. straffeprosessloven § 216 j, men at det kan begjæres utsatt underretning. Tilsvarende regler om underretning til den som har vært utsatt for inngrepet og bestemmelser om utsatt underretning finnes i respektive hjemler for beslag, utleveringspålegg, skjult kameraovervåkning, ransaking og kroppsnær teknisk sporing.

Etter at saken går over fra skjult til åpen fase, kan straffeprosessloven § 242 benyttes midlertidig dersom innsyn på aktuelt tidspunkt kan skade etterforskningen.

Fremstillingen av gjeldende rett er på dette punktet upresis.

5.2 Generell vurdering av forslaget sine konsekvenser for skjulte tvangsmidler

Erfaringsmessig skaper bruk av skjulte etterforskningsmetoder stor offentlig interesse. Det er åpent tilgjengelig og kjent hvilke metoder politiet kan bruke, herunder den rettslige reguleringen av vilkår som må være oppfylt og skranker som begrenser bruken. Alt som blir til i anledning etterforskningen blir en del av sakens dokumenter, og der bevis fremlegges under irettføring vil bruken av skjulte etterforskningsmetoder ofte skape bred omtale.

Åpnes det opp for at mer detaljert informasjon om disse metodene skal gis til enhver, mener Oslo politidistrikt at dette vil bidra til å redusere politiets evne til kriminalitetsbekjempelse av alvorlig, planlagt og/eller organisert kriminalitet ved at kriminelle tar ytterligere grep for å unngå politiets metodebruk enn det man allerede har erfart over tid. Det er svært utfordrende å fremskaffe klare bevis gjennom metodebruk, da kriminelle miljøer er særlig bevisst og benytter sin kjennskap til politiets virkemidler og kapasitet til å ta grep for å unngå å bli fanget opp/avsette spor.

Å beskytte nærmere hvordan politiet arbeider og hvilke metoder man benytter i hvilke tilfelle/kombinasjoner av disse er avgjørende for politiets evne til å oppklare og å få pådømt alvorlige kriminalitet hvor de mer ordinære etterforskningsmetodene ikke er tilstrekkelige.

Forslaget innebærer at allmennheten vil få større innsikt i omfanget av metodebruken og politiets muligheter både teknisk og personellmessig. Dette kan bidra til å svekke oppklaringspotensialet.

5.3 Til § 29 a bokstav b og § 29 b bokstav b – enhver har innsyn i kjennelser om skjulte tvangsmidler

Forslaget legger opp til at allmennheten som hovedregel har krav på innsyn i kjennelser, både i verserende straffesaker (§ 29 a bokstav b) og avsluttede straffesaker (§ 29 b bokstav b). I det følgende vurderes om forslaget er heldig for kjennelser om skjulte tvangsmidler. For øvrige tvangsmidler vises det til pkt 6.

En registrerer at det i forslaget § 29 c er gjort unntak fra retten til innsyn i kjennelser om anonym vitneførsel, kommunikasjonskontroll, romavlytting og dataavlesning. Unntaket for anonym vitneførsel vil ikke bli kommentert ytterligere, da unntaket fremstår som åpenbart.

Oslo politidistrikt er derimot usikker på hvorfor unntaket videre er avgrenset til å gjelde for de tre tvangsmidlene kommunikasjonskontroll, romavlytting og dataavlesning. Politiet mener det må gjelde tilsvarende for alle kjennelser som gjelder tvangsmidler med utsatt underretning.

Det gjelder tilsvarende vilkår med tanke på strafferammekrav mv. for å benytte ransaking med utsatt underretning, kroppsnær teknisk sporing og skjult kameraovervåkning på privat sted som ved kommunikasjonskontroll, dataavlesning og romavlytting. Opplysninger fra en hemmelig ransaking kan være like sensitive som fra en kommunikasjonskontroll. Videre kan en av de tre opplistede metodene være en nødvendig forutsetning for å gjennomføre for eksempel en ransaking med utsatt underretning (også kalt "hemmelig ransaking") eller motsatt. Det er ikke helt sjelden at

det vil være behov for å benytte flere metoder i samvirke ved en skjult etterforskning, for å oppnå ønsket resultat.

Ved å gi innsyn i kjennelser hvor retten tar stilling til om vilkårene for metodebruken er oppfylt vil ytterligere detaljer eksponeres utover det faktum at politiet kan anvende metoden. Som begrunnelse for metodebruken, og som da ofte vil gjenfinnes i kjennelsen, kan det da bli beskrevet hva politiet vet om de kriminelles modus, aktiviteter og kapasitet, samt evne og vilje til tilpasning. Videre kan det gjenspeiles beskrivelser fra politirapporter og begjæringer som avslører mer eksplisitt kunnskap for å begrunne den aktuelle metodebruken i et konkret miljø/ovenfor en bestemt type kriminelle aktiviteter. Det vil således fremgå i hvilke tilfeller politiet faktisk benytter de enkelte metodene og samspillet mellom dem, samt kunne gi detaljerte beskrivelser av fremgangsmåte og hva man ønsker å oppnå.

I den enkelte begjæring om skjult tvangsmiddelbruk vil politiet i tråd med lovens krav begrunne hvorfor bruk av den aktuelle metoden anses å ha stor betydning for oppklaring av nettopp denne saken og hvorfor mer tradisjonelle etterforskningsmetoder antas å ikke ville føre frem. Denne type informasjon er ikke eksponert på samme måte i dag som forslaget til endringer vil medføre. Retten må i sin kjennelse på samme måte begrunne en tillatelse eller ett avslag.

Innsyn i denne typen kjennelser kan få konsekvenser for etterforskningen av personer underlagt tilsvarende tvangsmidler i samme sakskompleks og ikke minst konsekvenser for senere saker. En minner om at man i dag dessuten har egne hjemler som gir grunnlag for varig utsatt underretning nettopp av hensyn til metodevern.

En vil påpeke at den store majoriteten saker som etterforskes, er saker uten bruk av tvangsmidler med utsatt underretning til mistenkte. I tillegg er det etablert en rekke kontrollmekanismer der hvor skjulte tvangsmidler benyttes: en nevner beslutningsnivået er hevet hos påtalemyndigheten, bruken skal prøves rettslig, det oppnevnes advokat etter straffeprosessloven § 100a, samt bruk av kommunikasjonskontroll, romavlytting og dataavlesning skal innrapporteres til Riksadvokaten og Kontrollutvalget.

En er av etterforskningsmessig hensyn også kritisk til at innsynsretten skal inntre fortløpende etterhvert som dokumentene mottas av retten, jf. forslaget til straffeprosessloven § 29 f annet ledd.

Slik som med øvrige dokumenter er det neppe heldig at domstolene skal beslutte dokumentinnsyn. Det vises til merknadene om dette i punkt 6.9.

Endelig fremstår det som uklart hvordan innsyn i kjennelser om tvangsmidler i seg selv skal kunne gjøre allmenheten i posisjon til å danne seg et bilde av vanlig politiarbeid, og at det således vil være et reelt bidrag til kontroll av offentlig myndighetsutøvelse.

5.4 Til § 29 a bokstav c – enhver har innsyn i hjelpedokumenter

Oslo politidistrikt er uenig i forslaget om at det skal gis innsyn i hjelpedokumenter slik som skissert. At enhver ubetinget skal få innsyn i hjelpedokumenter som fremlegges i retten vil både kunne eksponere svært personsensitive opplysninger og kunne medføre uheldige bevismessige konsekvenser. Det vises til merknadene om dokumenter fra åpen fase av etterforskningen i pkt 6.2.3.

Innsyn i hjelpedokumenter vil imidlertid også kunne bryte den særskilte taushetsplikten i straffeprosessloven § 216 for skjulte tvangsmidler. Denne bestemmelsen gjelder direkte for kommunikasjonskontroll. Bestemmelsen får tilsvarende anvendelse for romavlytting, dataavlesning og skjult tvangsmiddelbruk i avvergende etterforskning. Bestemmelsen er begrunnet i hensynet til etterforskningen, men har også til formål å sikre personvern hensyn. Det er opplistet i bestemmelsen hvilke unntak som kan finne sted. I HR-2020-1263-A kom Høyesterett til at det ikke var adgang til å utlevere materiale fra kommunikasjonskontroll til Skatteetaten, selv om det var fremlagt som bevis for retten. Taushetsplikten i straffeprosessloven § 216 i var altså til hinder for bruk til annet formål enn de som er konkret angitt i bestemmelsen. En kan ikke se at denne skranken er omtalt i utredningen, utover unntaket i forslaget § 29 c litra d.

5.5 Unntaket for overskuddsinformasjon

Tilsynelatende omfatter ingen av dokumentene opplistet i §§ 29a og 29b overskuddsinformasjon. Unntaket for overskuddsinformasjon i § 29d bokstav b virker derfor merkelig.

6 Forslagets konsekvenser for etterforskning, oppklaring og domstolsbehandling

6.1 Generelt om etterforskningstaktikk

Når politiet mottar forklaringer fra mistenkte, vitner og andre involverte er det viktig at de ikke er kjent med opplysninger fra etterforskningen. Dersom den som forklarer seg er kjent med detaljer fra etterforskningen før de avgir forklaring, vil dette kunne skade etterforskningen ved at forklaringer kan bli påvirket og tilpasset - bevisst eller ubevisst.

Med andre ord, for å oppnå formålet med etterforskningen er det viktig at politiets informasjonsinnhenting blir mest mulig upåvirket. Dette er også grunnen til at det finnes straffeprosessuelle regler om at selv partene i en straffesak, innledningsvis i etterforskningen, ikke har ubetinget krav på innsyn i alle dokumentene. På dette stadiet er det kun forsvarer og i noen grad bistandsadvokat som vil har rett på innsyn mot å love taushet om opplysningene overfor egen klient.

Umiddelbart kan man tenke at dette bare gjelder politiavhør og ikke forklaringer i retten, fordi da har alle aktører allerede avgitt politiforklaring. En slik antakelse er imidlertid i stor grad feil. For det første er det mange tiltalte og vitner som nekter å forklare seg til politiet og forklarer seg først i retten, særlig i saker som involverer organiserte kriminelle. I disse tilfellene finnes det dermed ingen politiforklaring avgitt før hovedforhandlingen. Faren for forklaringstilpassing er i disse tilfellene like stor under hovedforhandlingen. For det andre vil forklaringer – både bevisst og ubevisst - påvirkes av øvrig saksinformasjon man mottar. Selv om et vitne har avgitt politiforklaring er det derfor viktig at dokumentinnsynsreglene, også på hovedforhandlingsstadiet, minimerer mengden informasjon om saken man blir utsatt for. (Tiltalte har derimot fullt dokumentinnsyn senest fra tiltalestadiet så de foreslåtte dokumentinnsynsreglene vil neppe påvirke tiltaltes forklaringstilpassing under hovedforhandlingen.)

Innsikt i opplysninger fra etterforskningen vil ikke bare kunne påvirke forklaringer. Innsikt i hva politiet vet, og hvilket materiale vi har innhentet, kan også gjøre det lettere å kvitte seg med uoppdagede beviser.

Politiet er generelt avhengig av at parter, vitner og andre involverte i en straffesak samarbeider med politiet. Dersom publikum jevnlig opplever at opplysninger de gir til politiet blir publisert i media, vil det kunne gjøre publikum mer tilbakeholdende til å samarbeide med politiet, undergrave tilliten til politiets taushetsplikt og være til skade for etterforskningen i fremtidige saker.

6.2 Til § 29a første ledd – Enhver i verserende straffesaker ved domstolene.

I forslaget til § 29 a legges det opp til at enhver gis rett til innsyn i konkrete angitte dokumenter. Dette er en utvidelse i forhold til gjeldene rett.

6.2.1 Bokstav a: Tiltalebeslutninger

Oslo politidistrikt er ikke enig i at enhver skal gis innsyn i tiltalebeslutninger slik som skissert. Selv om media i dag har tilgang til forkynte tiltalebeslutninger, vil vitner normalt ikke få tilgang til tiltalen før dommen er avsagt. I forslaget til ny § 29a foreslås det at enhver, inkludert vitner har rett til utskrift av tiltalen. Dette er problematisk av flere grunner:

For det første vil dette medføre at enhver som ønsker å hindre domfellelse, lettere vil kunne påvirke vitners forklaring før og/eller under hoved- og ankeforhandling.

For det andre vil innholdet i tiltalen i tillegg kunne gi vitner indikasjon på hvordan deres egen forklaring er relevant for saken, og dette kan bidra til at de enklere kan tilpasse sin forklaring i tråd med ønsket utfall. Det vises til de generelle betraktningene om forklaringstilpassing i pkt 6.1. Et eksempel på dette kan være tiltaler som gjelder lovbrudd som ledd i en "organisert kriminell gruppe", jf. straffeloven § 79 første ledd bokstav c. Hvis vitnet får innsikt i tiltalen, enten lovstrengen (paragrafhenvisningen) eller grunnlaget (gjerningsbeskrivelsen), vil man raskt skjønne at graden av organisering vil være viktig for saken.

For det tredje vil det også kunne føre til at navn på fornærmede og tiltalte, og eventuelle vitner som er beskrevet i tiltalen, kunne drøftes i sosiale medier eller andre steder i forkant av rettskraftig dom, noe som åpenbart vil kunne påvirke de som skal vitne i retten. Den foreslåtte aidentifiseringen vil ikke endre dette, da personer med kjennskap til saken enkelt vil kunne identifisere aktørene.

For det fjerde inneholder ofte tiltalebeslutninger svært sensitive personopplysninger, både om tiltalte og fornærmede. En offentliggjøring av tiltalebeslutninger, selv i aidentifisert form, vil dermed kunne heve terskelen for at fornærmede anmelder kriminalitet. Særlig ved seksuelle overgrep vil dette være en uheldig bivirkning av forslaget.

I tilståelsessaker vil en siktelse tre i stedet for en tiltale. Etter forslaget i bokstav a vil da enhver kunne få innsyn i denne. Av merknadene fremgår det imidlertid at innsynet også gjelder forslag til tilståelsespådommelse. Etter sin ordlyd omfatter dette også påtalemyndighetens begjæring til retten om tilståelsespådommelse, som begrunner straffeskyld og straffutmåling (ofte omtalt som "påtegning"). Det vil i så fall være uheldig og inkonsekvent, da dette dokumentet snarere trer i stedet for bevisføring og prosedyre enn for tiltale. Begjæringen inneholder personopplysninger, slik at det vil være svært uheldig dersom enhver skal få tilgang til dette. Hvis man går videre med forslaget må det

derfor presiseres at innsynsretten er begrenset til siktelsen og ikke påtegningen med begjæring om tilståelsesdom.

6.2.2 Bokstav b: Kjennelser

Oslo politidistrikt er uenig i at enhver skal gis innsyn i kjennelser som partene er underrettet om underveis i etterforskningen. Typisk vil dette gjelde kjennelser om ransaking og varetektsfengsling.

I mange tilfeller, f.eks. etterforskningen av kriminelle nettverk, vil slikt innsyn kunne skade etterforskningen. Slike kjennelser avsies ofte tidlig i etterforskningen, gjerne få dager etter at etterforskningen startet. Det dreier seg ofte om store komplekser med flere impliserte hvor det på dette stadiet er for tidlig i etterforskningen å vite status på den enkelte og også hvilke og hvor store konsekvenser innsyn vil medføre. I kjennelser vil det kunne være referanser til avhør med sensitive opplysninger. Videre kan, som nevnt i pkt 6.1, tilgrensende saker behandles til ulik tid, f eks i saker med organiserte kriminelle nettverk med flere fraksjoner.

Faren for bevisforspillelse er betydelig dersom enhver, f eks vitner og personer som kan bli siktet på et senere tidspunkt, får innsyn i en kjennelse tidlig i etterforskningen og dermed kan tilpasse sin rolle ut fra saksopplysningene i kjennelsene. Det er politi og påtalemyndighet som må vurdere om kjennelser er egnet for å gjøres kjent i offentligheten. Innsyn i denne type dokumenter bør derfor bare tillates dersom det ikke skader etterforskningen, eventuelt etter mer-innsynsregelen.

Referatforbud for pressen vil ikke være tilstrekkelig, fordi pressen vil kunne ta direkte kontakt med mistenkte eller andre involverte og publisere opplysninger fra disse, slik at det ikke blir nødvendig å referere direkte fra beslutningen om tvangsmidler.

6.2.3 Bokstav c: Hjelpedokumenter som benyttes i offentlige hoved- og ankeforhandlinger

Etter gjeldende rett har ikke andre enn sakens parter krav på innsyn i hjelpedokumenter. Forslaget er på dette punktet en utvidelse av retten til dokumentinnsyn.

Hjelpedokumenter vil være ulikt utformet avhengig av den konkrete saken. Det kan blant annet være et persongalleri (med bilder), kart- og tidslinjer. I saker med komplekst bevisbilde vil ofte etterforskeren lage et hjelpedokument som viser sammenhengen mellom bevisene. Andre ganger sammenstilles utdrag av flere beviser i et hjelpedokument for å lage en mer pedagogisk fremstilling. Et typisk eksempel er en kronologisk sammenstilling av bomplasseringer, minibankuttak, overvåkingsvideoer og teledata som viser hvordan disse bevisene er forenelige med tiltalens hendelsesforløp. Hjelpedokumenter kan også inneholde personsensitiv informasjon i form av chattelogs, samtaler fra romavlytting eller kommunikasjonskontroll, spaningsbilder mv.

Det fremgår av begrunnelsen for forslaget er at dette kan bidra til å effektivisere kontrollfunksjon med offentlighet.

Oslo politidistrikt har forståelse for at hjelpedokumenter kan gjøre det lettere for publikum og pressen å følge rettsforhandlingene. Det er viktig at dokumentinnsynsreglene blir utformet slik at både publikum og pressen på meningsfullt vis får utført sin kontrollfunksjon med rettsvesenet. Dette må på den andre siden balanseres mot faren for å skade kriminalitetsbekjempelsen og personopplysningsvern.

Forslaget, slik det er utformet, er problematisk av flere grunner. For det første vil innsyn i hjelpedokumenter kunne eksponere opplysninger som er egnet til å virke inn på vitneforklaringer, enten bevisst eller ubevisst. Dette gjelder både forklaringer som avgis senere i rettsforhandlingene, forklaringer under ankeforhandlinger, politiforklaringer under ytterligere etterforskning mellom hoved- og ankeforhandling og forklaringer i andre tilgrensende saker. For det andre kan det i enkelte kriminelle miljøer være av interesse å se hvilke opplysninger politiet har for å identifisere politiets kompetanse og kapasiteter. Dette kan skade politiets evne til etterforskning også utenfor den aktuelle saken. For det tredje inneholder ofte hjelpedokumenter, som beskrevet over, svært sensitive personopplysninger, bl a hentet fra beviser. Det er stor forskjell på at publikum har tilgang til å se oversikten/høre bevisene for åpen rett, kontra å tilgjengeliggjøre et potensielt detaljrikt dokument til alle som ber om det. Spredningsfaren ved å gi tilgang til enhver synes åpenbar.

Forslaget er bl a begrunnet i at hjelpedokumentene vil gjøre det lettere for dem som følger forhandlingene å sette seg inn i saken og bevisene. Forslaget gir imidlertid enhver, ikke bare de tilstedeværende, dokumentinnsyn. Dokumentinnsynsretten går dermed lenger enn det begrunnelsen bærer.

En konsekvens av forslaget er at hjelpedokumenter blir et mindre egnet verktøy i retten for å opplyse saken ved at påtalemyndigheten unngår å dokumentere informasjon som kan skade privatlivets fred, ytterligere etterforskning og/ eller domstolsbehandling. Oslo politidistrikt er derfor uenig i forslaget om at det som utgangspunkt skal gis innsyn i hjelpedokumenter slik som skissert.

Når det gjelder pressens rett til innsyn i straffesaker, har Riksadvokaten uttalt at påtalemyndigheten skal "vise imøtekommenhet ovenfor journalister som ønsker å låne kopi av dokumenter som fremlegges for retten og som ikke inneholder sensitive opplysninger utover det som fremkommer i åpen rett, når dokumentet gir informasjon som det er en fordel å ha skriftlig for å kunne gi en korrekt omtale, som eksempelvis talloppstillinger, tidslinjer, kart, utskrifter av kommunikasjon", se Riksadvokatens veileder av 2017. Med andre ord tillater dagens regelverk unntak fra taushetsplikten overfor pressen, der Riksadvokaten har gitt klare føringer og detaljerte retningslinjer hva gjelder pressen m.fl. Oslo politidistrikt anser dagens regelverk som velfungerende og dekkende.

Oslo politidistrikt kan derfor ikke støtte forslaget på dette punktet.

6.2.4 Bokstav d: Beslutninger om å nekte anke fremmet

Oslo politidistrikt legger til grunn at det på dette punktet kun er tale om rettens begrunnelse i disse sakene. I så fall har vi ingen merknader til dette.

6.3 Til § 29a andre ledd – Media i verserende straffesaker ved domstolen

6.3.1 Bokstav a: Tiltalebeslutninger

Oslo politidistrikt har ingen merknader til forslaget. Pressen har etter gjeldende rett slikt innsyn.

6.3.2 Bokstav b: Fengslingskjennelser hvor fengslingsmøtet er holdt for lukkede dører

Oslo politidistrikt har ingen merknader til forslaget.

6.3.3 Bokstav c: Beslutninger om bruk av tvangsmidler

Forslaget gir som hovedregel redaktørstyrte medier dokumentinnsyn i tvangsmiddelbeslutninger. Forslaget er ikke begrenset til tvangsmidler besluttet av domstolene, slik at også påtalemyndighetens og politiets tvangsmiddelbeslutninger omfattes. Dette vil være en utvidelse av dagens dokumentinnsynsregler.

Forslaget er begrunnet med et formål om kontroll med politiets maktbruk. Dette er et viktig hensyn.

Oslo politidistrikt mener likevel at forslaget ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til skadevirkningene for kriminalitetsbekjempelsen. Det vises til begrunnelsen under allmennhetens innsyn i kjennelser, se pkt 6.2.2.

Det må også fremheves at på dette området er det to andre og velfungerende kontrollorganer: For det første har en siktet rett til offentlig oppnevnt advokat til sitt forsvar, og det er dennes jobb å sørge for kontroll med blant annet prosessen. For det andre er tvangsmiddelbruken underlagt domstolskontroll.

Som med kjennelser, se pkt 6.2.2., mener Oslo politidistrikt at forslaget til dokumentinnsyn på dette punktet ikke bør vedtas.

6.3.4 Bokstav d: Beslutning om oppnevning av forsvarer, bistandsadvokat, tolk og sakkyndig

Oslo politidistrikt har ingen innsigelser til forslaget så lenge tidspunktet for når det gis innsyn vurderes og personvern hensyn ivaretas, slik det fremgår av merknaden til forslaget på side 235.

6.3.5 Bokstav e: Berammingsbrev

Oslo politidistrikt har ikke merknader til forslaget.

6.3.6 Bokstav f: Påtalemyndighetens bevisoppgave

Oslo politidistrikt er ikke enig i at pressen gis en ubetinget rett til innsyn i bevisoppgaver, slik som foreslått. I bevisoppgavene finnes det en rekke sensitive opplysninger, både om vitners knytninger til tiltalte og/eller fornærmede og hva de skal forklare seg om. Vitner er pålagt å avgi forklaring for retten, men i praksis tilkjenner de ofte at de er redde for å si det de vet, eventuelt at de ikke vil forklare seg. Hvis opplysninger allerede i forkant av en rettsak kan tilkomme uvedkommende, vil dette være svært uheldig og kunne føre til at vitner nekter å forklare seg eller kan endre forklaringen sin i retten.

I saker med stor medieinteresse vil det være fare for at pressen kontakter vitner som skal forklare seg i retten i forkant av hovedforhandlingen. Politiet er generelt avhengig av at parter, vitner og andre involverte samarbeider. Dersom publikum jevnlig opplever at de blir kontaktet av pressen før de skal vitne i hovedforhandlinger eller ankeforhandlinger, er det fare for de ikke ønsker å forklare seg for politiet.

6.3.7 Bokstav g: Dokumentbevis

Det fremgår av forslaget at pressen skal gis rett til innsyn i dokumentbevis som har vært fremlagt i hoved- og ankeforhandlinger. Forslaget er begrunnet med at dette skal gi pressen bedre forutsetninger for å utøve sin kontrollfunksjon.

I praksis vil dette innebærer at pressen får tilgang til alle de mest sentrale dokumentene i en straffesak som f.eks. åstedsbilder, bilder av avdøde fra obduksjon, journaler fra fornærmede og rettspsykiatriske erklæringer. Slik forslaget er skissert vil media få tilgang til svært mye sensitiv informasjon fra straffesaker som ikke skal videreformidles. Politi og påtalemyndighet vil ikke ha kontroll på hvordan pressen benytter seg av informasjonen de besitter. Vi erfarer at media publiserer straffesaksdokumenter fra straffesaker til tross for at de har fått avslag på innsyn i dokumentene av påtalemyndigheten.

Oslo politidistrikt mener forslaget på ingen måte balanserer hensynet til personvern og pressens kontrollfunksjon på en god måte, og kan ikke støtte forslaget slik det foreligger.

Hva gjelder innsyn for pressen har Riksadvokaten uttalt at påtalemyndigheten skal "vise imøtekommenhet ovenfor journalister som ønsker å låne kopi av dokumenter som fremlegges for retten og som ikke inneholder sensitive opplysninger utover og som ikke inneholder sensitive opplysninger utover det som fremkommer i åpen rett, når dokumentet gir informasjon som det er en fordel å ha skriftlig for å kunne gi en korrekt omtale, som eksempelvis talloppstillinger, tidslinjer, kart, utskrifter av kommunikasjon o.l."

"Innsynsreglene regulerer kun journalistenes adgang til dokumentene, og selvsagt ikke hvilken rett de har til å publisere materiale. Pressen har et selvstendig ansvar for å følge Vær varsom-plakaten, og det skal lede til at personer som omtales normalt ikke identifiseres. Med denne praksisen fritar ikke påtalemyndigheten fra å foreta en selvstendig vurdering av om det er grunnlag for å gi innsyn i dokumentene som inneholder taushetsbelagte opplysninger. Det må derfor tas i betraktning at materiale som gis til pressen kan bli publisert i den form materiale gis ut."

Oslo politidistrikt er av den oppfatning at Riksadvokatens veileder er en bedre løsning enn den som er foreslått.

6.4 Til § 29b første ledd – Enhver i avsluttet straffesak

6.4.1 Bokstav a, b og c: Påtalevedtak, kjennelser og dommer

I forslaget er det skissert at enhver har rett til innsyn i påtalevedtak som avslutter saken. Forslaget er supplert med en tilsvarende bestemmelse i påtaleinstruksen § 17-2 nytt femte til sjuende ledd. Retten til innsyn i påtalevedtak er begrenset av § 29 c som bl a unntar påtalevedtak truffet for mer enn 1 år siden.

Forslaget innebærer innsyn i påtegninger med henleggelsesgrunn og begrunnelse. Begrunnede påtegninger fra både politiadvokater og den høyere påtalemyndighet inneholder ofte personsensitive opplysninger. Eksempelvis vil det i en henleggelse av en voldtektssak fremkomme konkrete opplysninger som begrunner vedtaket. Hva som er sagt og gjort av mistenkte, fornærmede og vitner, samt opplysninger fra overgrepsmottak, funn av biologiske spor osv. I de mindre alvorlige sakene sendes det standardiserte underretningsbrev uten nærmere begrunnelse.

En konsekvens av forslaget vil på dette punktet fort kunne innebære at partene ikke får en like grundig begrunnelse, for at politiet skal sikre ivaretagelsen av personvernet.

Henleggelse medfører ikke nødvendigvis rettskraftige avgjørelser. Det kan være uidentifiserte medskyldige. Innsyn i denne type saker vil da etterforskingstaktisk kunne sammenliknes med saker som er under aktiv etterforsking. Retten til innsyn i henlagte saker bør derfor tilsvare retten til innsyn i saker under etterforsking. Det vises til merknadene til dokumentinnsyn i verserende saker i punkt 6.2.

I tillegg vil fullt innsyn i henlagte saker kunne gi konsekvenser som synes å være i strid med uskyldspresumpsjonen.

Forslaget vil også i stor grad uthule politiattestreglene (som sterkt begrenser tilgangen til opplysninger om utfall av straffesaker) ettersom dokumentinnsynsreglene vil gi større tilgang til slik informasjon enn politiattestreglene. Uansett bør derfor disse regelsettene harmoniseres. Begrunnelsen for pressens adgang er å sjekke likebehandling, men det vil ikke være mulig med de foreslåtte reglene da dette vil kreve innsyn i et stort antall saker.

Oslo politidistrikt mener forslaget på ingen måte balanserer hensynet til personvern og pressens kontrollfunksjon på en god måte, og kan ikke støtte forslaget slik det foreligger.

6.4.2 Bokstav d: Rettsboka

Bokstav d gir en alminnelig rett til innsyn i rettsboken. I rettsboken skal rettens administrator dokumentere rettsforhandlingene, bli ved å skrive ned vitners navn, adresse, tid for vitneforklaring og hvilke skriftlige og reelle beviser som er ført. I praksis fremlegger i våre dager aktor og forsvarer kopier av skriftlige beviser ("faktisk utdrag"), enten på papir eller elektronisk. I stedet for å skrive ned alle dokumentbevisene som er ført vil retten normalt bare vedlegge faktisk utdrag til rettsboka. Oslo politidistrikt ser det slik at alle dokumentbevisene da blir en del av rettsboka.

I realiteten, uten at dette antakelig er intensjonen, vil dermed forslaget gi allmennheten rett til dokumentinnsyn i alle dokumentbeviser som er fremlagt i saken. Dette inkluderer åstedsbilder, bilder av avdøde fra obduksjon, journaler fra fornærmede og rettspsykiatriske erklæringer. Vi viser til merknadene om pressens tilgang til dokumentbevis i pkt 6.3.7, som gjelder i enda større grad for allmennhetens tilgang.

Oslo politidistrikt mener forslaget på ingen måte balanserer hensynet til personvern og pressens kontrollfunksjon på en god måte, og kan ikke støtte forslaget slik det foreligger.

6.5 Til påtaleinstruksen § 17-2 – forslag til henleggelse

Forslaget innebærer at media har innsyn i forslaget (innstillingen) fra underordnet organ til overordnet organ om henleggelse. Dette innebærer en ganske dyptgående endring av dagens ordning, der innstillingene i stor grad kan unntas fra innsyn. Det vises til begrunnelsen i utredningen pkt 12.3.3.

Oslo politidistrikt stiller seg svært skeptisk til forslaget på dette punktet. Begrunnelsen for forslaget (innstilling til endelig henleggelse har mindre beskyttelsesbehov enn andre påtalevedtak) fremstår tynn.

Det er et legitimt behov for et underordnet organ, som forbereder saken, fritt å kunne beskrive saken og sin vurdering av den. Dersom det gis innsyn i slike innstillinger vil det i stor grad begrense hva og hvordan saken beskrives, både av hensyn til berørte parter og av hensyn til behandlingen av tilgrensende saker. Dette vil redusere muligheten overordnet organ har til å sette seg inn i saken. For øvrig vises det til begrunnelsen for gjeldende rett som er inntatt i utredningen pkt 12.3.3.

6.6 Til § 29b andre ledd: Lyd- og bildeprotokoller fra hoved- og ankeforhandlinger

Bestemmelsen gir pressen en særskilt rett til kontrollert gjennomsyn i lyd- og bildeopptak fra hoved- og ankeforhandlinger. Straffeprosessloven § 23 regulerer hvilke deler det skal og kan tas opptak av, og når opptak kan unnlates.

Det er mulig at vitner vil oppfatte innsyn i lyd- og bildeopptak som en merbelastning som i ytterste konsekvens kan medføre at vitner ikke tør å avgi forklaring.

I annet punktum åpnes det opp for at andre med "særlig interesse" kan ha samme rett til kontrollert gjennomsyn som pressen. En stiller spørsmål om på hvilken måte en skal vurdere hvem som har slik særlig interesse.

6.7 Til § 29c andre ledd

6.7.1 Bokstav b: Unntak av hensyn til privatlivets fred

Som beskrevet i punktene 6.2 til 6.5 er det snarere regelen enn unntaket at straffesaksdokumenter inneholder sensitive personopplysninger. Dersom dokumentinnsynsreglene skal gi et adekvat vern av privatlivets fred vil dermed forslaget gjøre den praktiske hovedregelen (å ikke gi dokumentinnsyn) til et unntak, og motsatt, se pkt 4.1. Det er dermed høyst usikkert om forslaget i realiteten vil gi allmennheten og pressen større grad av dokumentinnsyn enn i dag. Derimot vil forslaget kreve en enormt ressurskrevende gjennomgang av straffesaksdokumenter, både for å avidentifisere (maskinelt og manuelt) og for å vurdere om dokumentet helt må unntas fra innsyn av hensyn til privatlivets fred. Vi viser til merknadene om økonomiske og administrative konsekvenser, se pkt 8.**Error! Reference source not found.**

6.7.2 Bokstav c: Unntak av hensyn til oppklaring av saken

Bestemmelsen gir en skjønnsmessig adgang til å nekte dokumentinnsyn dersom "særlige forhold gir grunn til frykt for at offentlighet vil kunne vanskeliggjøre oppklaring av saken". Forslaget er problematisk av flere grunner:

For det første er terskelen (særlige forhold) alt for høy. Ordlyden tyder på at hyppig forekommende situasjoner ikke kan begrunne unntak. Men under etterforskning er normalsituasjonen at innsyn i opplysninger fra etterforskningen vil skade muligheten for oppklaring. Dette taler for at det bare er ekstraordinær vanskeliggjøring av etterforskningen som kan begrunne unntak fra dokumentinnsyn. Dette vil i stor grad, og i svært mange saker, skade kriminalitetsbekjempelsen.

For det andre er det beskyttede hensynet (vanskeliggjøre oppklaring) alt for begrenset. Etterforskningen har flere formål enn bare oppklaring (dvs avklare skyldspørsmål i streng forstand). Forslaget vil innebære at skadevirkning for bl a etterforskning av

straffutmålingsmomenter og mulighet for inndragning av vinning ikke kan begrunne unntak fra dokumentinnsyn.

For det tredje er bare oppklaring av en konkret straffesak omfattet. I mange tilfeller vil det imidlertid skade kriminalitetsbekjempelsen i fremtidige saker om kriminelle miljøer får kunnskap om politiets kapasitet til etterforskning. Et typisk eksempel er hvilke telefonmodeller politiet for tiden ikke klarer å få tilgang til (ransake). Dette vil raskt medføre at disse telefonmodellene tas i bruk av kriminelle. Det vises for øvrig til pkt 6.1.

For det fjerde er det alt for begrensende at bare skadevirkninger i den aktuelle saken kan begrunne unntak fra dokumentinnsyn. Som nevnt i pkt 6.1 etterforsker ofte politiet flere parallelle saker i samme kompleks, og andre ganger gjennomfører man saken mot en gjerningsperson før man starter etterforskning mot andre gjerningspersoner. Etter forslaget ordlyd vil skadevirkninger på tilgrensende saker ikke kunne begrunne unntak fra taushetsplikt.

For det femte vil det være ofte være vanskelig å kunne sannsynliggjøre at det foreligger særlige forhold på et tidlig stadium i saken.

Det vises for øvrig til våre merknader om at det er regelteknisk uheldig å gjøre den praktiske hovedregelen (å nekte dokumentinnsyn) til et formelt unntak, og motsatt, se pkt 4.

6.8 Til § 29d første ledd bokstav f: Rettspsykiatriske erklæringer

Forslaget innebærer at det som hovedregel er dokumentinnsyn i rettspsykiatriske erklæringer, men at innsynsretten ikke omfatter "opplysninger av særlig personlig art inntatt i rettspsykiatriske erklæringer". Dette innebærer at disse opplysningene må manuelt sladdes fra erklæringen, mens resten kan deles. Dette er tidkrevende og unødvendig. Ettersom rettspsykiatriske erklæringer i det alt vesentlige består av svært personlige opplysninger bør riktig løsning være at slike dokumenter alltid unntas dokumentinnsyn i sin helhet.

Det bør videre vurderes om alle dokumenter som skal arkiveres særskilt, jf. politiregisterforskriften § 25-3, skal unntas fra dokumentinnsyn da alle disse dokumentene normalt i stor grad inneholder sensitive personopplysninger.

6.9 Til domstolloven § 129 tredje ledd: Sanntidsreferat

Oslo politidistrikt støtter forslaget om at domstolen kan forby sanntidsreferat.

7 Vurdering av forslagens saksbehandlingsregler

7.1 Domstolene beslutter dokumentinnsyn i verserende saker

Oslo politidistrikt mener det vil være uhensiktsmessig at domstolen skal ta stilling til dokumentinnsyn i verserende saker, jf. forslaget § 29 g andre ledd.

For det første vil ikke en dommer ha den fulle og hele oversikt over saken, verken den aktuelle saken eller tilgrensende saker i samme kompleks. Dommeren vil dermed ikke kunne gjøre nødvendige vurderinger av risikoen for at etterforskningen blir vanskeliggjort.

Dette er både et problem når domstolen skal vurdere alminnelig dokumentinnsyn, men det blir enda vanskeligere når det skal vurderes merinnsyn.

For det andre vil en dommer normalt ha mindre innsikt i etterforskingstaktikk generelt enn politiet.

For det tredje har domstolene heller ikke tilstrekkelig kunnskap om i hvilken grad informasjon kan avsløre politiets kapasiteter (f eks hvilke telefonmodeller politiet teknisk klarer å få tilgang til og ikke) på uheldig vis. Domstolene er derfor generelt sett mindre egnet til disse vurderingene enn politiet (inkludert påtalemyndigheten i politiet).

For det fjerde vil domstolen måtte innhente partenes syn på innsynsbegjæringer. Politiet vil dermed uansett måtte foreta en full etterforskingstaktisk og personvernmessig vurdering av dokumentinnsynsbegjæringer, på samme måte som hvis det var påtalemyndigheten som besluttet dokumentinnsyn. Hensikten med å flytte avgjørelsesmyndigheten fra påtalemyndigheten til domstolene er å avlaste politiet i etterforskningsfasen. Forslaget vil dermed på dette punktet være formålsforfeilet.

For det femte savner forslaget en nærmere vurdering av om ikke uskyldspresumpsjonen utfordres ved å gi innsyn i kjennelser på etterforskningsstadiet.

Det er heller ikke drøftet noe om hvordan retten skal ha oversikt over hvilke kjennelser det er underrettet om, idet det er politiet som forestår underretning når underretningsplikten inntrer.

7.2 Ikke ankerett for beslutninger om innsyn

Det er foreslått at den som begjærer dokumentinnsyn (allmennheten eller pressen) har klagerett dersom innsyn nektes. Imidlertid synes det som det ikke vil være ankeadgang (for verken sakens parter eller påtalemyndigheten). Dette fremstår unødig ubalansert. Dokumentinnsyn kan, som redegjort for over, ha store konsekvenser både for enkeltpersoners privatliv og for kriminalitetsbekjempelsen. Et så viktig spørsmål bør derfor være gjenstand for ankerett.

8 Økonomiske og administrative konsekvenser

Antakelig er det umulig å forutsi de administrative og økonomiske konsekvensene av forslaget. Reglene om dokumentinnsyn utvides på flere områder og det legges opp til et helt nytt regime for dokumentinnsyn. Politiet kan umulig forutsi det fulle omfanget av pressens og andre interessertes fremtidige innsynsbegjæringer.

Oslo politidistrikt har de siste årene sett en betydelig økning i innsynsbegjæringer, blant annet knyttet til såkalte "true crime"-produksjoner. Den voldsomme veksten de siste årene i strømmetilbud på tv og radio skal fylles med innhold. Henvendelsene omfatter som regel omfattende innsynsbegjæringer og ofte med forespørsler om intervjuer, bakgrunnssamtaler, kommentarer, lån av lokaler mv. Vi har forståelse for at enkelte slike produksjonsselskaper kan bidra til å frembringe ny og viktig informasjon. Mange henvendelser fremstår imidlertid mer som underholdningsbaserte "gjenfortellinger" av drapssaker og andre alvorlige kriminalsaker enn gravende journalistikk.

Selve gjennomgangen av saker i forbindelse med innsynsbegjæringer er erfaringsmessig svært tidkrevende. Dette kan illustreres ved et ferskt eksempel fra en innsynsbegjæring i

den såkalte Benjamin Hermansen saken. Begjæringen gjaldt kun et fåtall av dokumentene, men gjennomgangen tok likevel flere arbeidsdager. På grunn av sakens alder måtte gjennomgangen gjøres av personer som ikke hadde kjennskap til saken fra før. Samtlige dokumenter med vedlegg måtte gjennomgås og forstås i kontekst av de øvrige straffesaksdokumentene. Selv om det i lovforslaget er satt en tidsbegrensning, vil politiet fortsatt måtte vurdere øvrige innsynsbegjæringer som i dag.

Å håndtere den samlede pågangen av innsynsbegjæringer beslaglegger med andre ord allerede i dag store deler av arbeidstiden for etterforskning- og påtaleledelsen. Politiet er på ingen måte dimensjonert for en slik oppgave, som den betydelige utvidelsen av innsynsretten vil gi. Det fremgår av forslaget, der man sammenlikner regelverket i Danmark og Sverige, at merinnsyn (naturlig nok) vil medføre langt flere begjæringer, slik som i Sverige. Når vi vet at svenske myndigheter i liten grad tillater innsyn i straffesakene, grunnet unntaksregler om taushetsplikt og personvern, vil konsekvensene av en lovendring i praksis generere omfattende merarbeid med å avslå innsynsbegjæringer, være seg grunnet personvern hensyn, sensitive opplysninger og/eller etterforskningshensyn. Dette gjelder i særdeleshet verserende saker. Med de øvrige betenkelighetene om innsyn under verserende sak, især for enhver, synes bruken av ressurser både kostbar, uriktig og unødvendig.

I forslaget er det også skissert en digital automatisering for avidentifisering av personopplysninger. Oslo politidistrikt er svært skeptisk til om dette vil være praktisk gjennomførbart med tilstrekkelig presisjon. I forslaget pkt 17.4.7.3 refereres det til at Lovdatas system er 99,4 % treffsikker i rettsavgjørelser – og samtidig erkjennes det at selv en slik treffsikkerhet krever manuell kvalitetskontroll. Til dette må det for det første bemerkes at treffprosenten for avidentifisering vil være lavere i straffesaksdokumenter enn i dommer. Dommer er normalt utformet ganske likt i struktur og innhold, mens straffesaksdokumenter i mye større grad varierer både i innhold og redigering, slik at maskinell avidentifisering blir langt vanskeligere. Det er helt sikkert mulig å automatisk avidentifisere visse informasjonstyper (f eks navn, fødselsnummer, telefonnummer og adresser), men i tillegg vil det i straffesaksdokumenter regelmessig inngå sensitive personopplysninger som ikke så lett lar seg identifisere maskinelt. For det andre vil en høy treffprosent, selv på 90-tallet, ikke være tilstrekkelig. Personvern hensyn, vanskeliggjøring av etterforskningen og avsløring av politiets kapasiteter generelt krever presis utsortering av sensitiv informasjon. Dette vil derfor kreve betydelige personellressurser. Basert på vår ovennevnte erfaring med innsyn i Benjamin Hermansen-saken vil vi anslå at manuell etterkontroll av en automatisk avidentifisering vil kreve 1-2 dagsverk pr sak av en viss kompleksitet.

Enkelte av forslagene, f eks at visse opplysninger må sladdes fra rettspsykiatriske erklæringer, vil skrepe spesielt mye manuelt arbeid, se pkt 6.8. Dersom denne løsningen innføres vil dette i seg selv antakelig kreve et årsverk i politiet på landsbasis.

Slik Oslo politidistrikt ser det må hensynet til å unngå skadevirkning på etterforskningen av fremtidige saker gis langt bedre vern enn det forslaget gir. En viktig del av dette er å beskytte opplysninger om politiets kompetanse og kapasitet, f eks om hvilke telefonmodeller politiet for tiden får åpnet for ransaking. Det er ingen ting som tyder på at så mangslungne opplysninger vil kunne skjermes maskinelt. Dette vil med andre ord kreve hel-manuell gjennomgang av etterforskningstaktisk kompetent personell av ethvert dokument det gis innsyn i. Denne prosessen vil komme på toppen av den ovennevnte avidentifiseringsprosessen. Oslo politidistrikt vil ikke anslå et slikt ressursbehov, ut over å påpeke at det blir betydelig.

Hensikten med å flytte avgjørelsesmyndigheten om dokumentinnsyn fra påtalemyndigheten til domstolene er å avlaste politiet i etterforskningsfasen. Som nevnt i pkt 7.1 vil imidlertid neppe forslaget redusere arbeidsbelastningen for politiet og påtalemyndigheten med innsynsbegjæringer.

Det er i politiet, som i de fleste andre offentlige sektorer, ressursknapphet, og det må foretas strenge prioriteringer. Mange saker henlegges på grunn av kapasitetsmangel. Økt pågang av innsynsbegjæringer vil, i tillegg til store økonomiske kostnader, medføre at annet politi- og påtalearbeid utsettes.

Forutsatt at et slikt forslag skulle vedtas, må det settes av ressurser til et betydelig antall egne ansatte i politiet og i retten som kan ivareta og ha tilstrekkelig kompetanse til å sørge for at lovbestemt personvern og taushetsplikt blir tilstrekkelig ivaretatt.

9 Forholdet til regelverk om personopplysningsvern

9.1 Oppsummering

Oslo politidistrikt har forståelse for at en enpersonsutredning har sine begrensninger og ikke kan utrede alle problemstillinger fullt ut. Samtidig mener vi det er en vesentlig svakhet at forslaget ikke har vurdert forpliktelsene som følger av Europarådets konvensjon 108 om personvern i forbindelse med elektronisk databehandling av personopplysninger (1981/2018). Vi er også uenig med forslaget i at EUs personvernregler ikke får direkte anvendelse. Et så avgjørende spørsmål burde uansett vært nærmere vurdert, og innebærer at forslaget på nokså tynt grunnlag utelater å foreta nærmere vurderinger av forpliktelser etter EU/EØS-retten. Vi mener også forslaget i for liten grad vurderer om utforming av innsynsregler er i samsvar med kravene i EMK artikkel 8 og Grunnloven § 102.

Det norske samfunnet er satt sammen med en tung utredningsmyndighet på departementssiden og en liten på stortingssiden. I denne saken mener Oslo politidistrikt derfor at det er viktig at departementet gjør tilstrekkelige utredninger av nevnte internasjonale forpliktelser og Grunnloven § 102 i det videre lovforarbeid. Departementet bør i den forbindelse også sannsynliggjøre at lovforslag om dokumentinnsyn i straffesaker er utformet i samsvar med nevnte forpliktelser.

9.2 Generelt om regelverket

9.2.1 Europarådskonvensjon:¹

Europarådets konvensjon 108 om personvern i forbindelse med elektronisk databehandling av personopplysninger (1981/2018) (heretter Europarådskonvensjonen eller konvensjonen) er det første, og i skrivende stund det eneste internasjonalt rettslig bindende instrument som omhandler retten til beskyttelse av personopplysninger. Konvensjonen har gjennomgått en moderniseringsprosess som ble avsluttet med vedtakelsen av endringsprotokoll, CETS nr. 223. Konvensjonen kommer til anvendelse på enhver behandling av personopplysninger som utføres av både privat og offentlig sektor, herunder behandling fra rettsvesenet og rettshåndhevende myndigheter.

¹ Se "Håndbog om europæisk databeskyttelseslovgivning 2018-udgave" punkt 1.1.4 om konvensjonen.

Konvensjonen er ikke underlagt EMDs rettslige tilsyn, men konvensjonen er tatt i betraktning i EMDs rettspraksis på EMK artikkel 8. Igjennom årene har EMD fastslått at beskyttelse av personopplysninger er en viktig del av retten til respekt for privatlivet (artikkel 8), og EMD har *"fulgt prinsippene i konvention 108 ved bestemmelse af, om der har været et indgreb i denne grundlæggende rettighed."*² Konvensjonen har også mange likhetstrekk med General Data Protection Regulation (GDPR), og er tiltrådt av mer enn 50 land – herunder også land som ikke er medlem av Europarådet. Eksempler på likhetstrekk er både personvernprinsipper og regler om rettigheter for de registrerte. Eksempler på rettighetsbestemmelser er både klassiske rettigheter som innsynsrett, men også rettigheter av nyere dato for eksempel om automatiserte avgjørelser og rett til å protestere mot behandlinger.

9.2.2 EMK artikkel 8 (1)

EMK artikkel 8 (1) ikke gir et eksplisitt vern for behandling av personopplysninger slik som EU-pakten artikkel 8. EMD har imidlertid som nevnt fastslått at beskyttelse av personopplysninger er en viktig del av retten til respekt for privatlivet.³

9.2.3 EU-retten

I EU er retten til personopplysningsvern anerkjent som en selvstendig grunnleggende rettighet, jf. EU-pakten artikkel 8. EUs byrå forgrunnleggende rettigheter (FRA) har redegjort for at bestemmelsen også er basert på EMK artikkel 8 og konvensjonen som alle medlemsland har ratifisert.⁴

Både GDPR og direktiv (EU) 2016/680 også omtalt som "Law Enforcement Directive" (heretter LED) har til hensikt å gjennomføre personopplysningsvernet i EU-pakten artikkel 8.⁵ Ettersom pakten ikke er en del av EØS-avtalen, gjelder den ikke direkte i Norge.

GDPR er imidlertid innlemmet i EØS-avtalen og bindende for Norge. Oslo politidistrikt legger også til grunn at LED er bindende for Norge jf. Norges tilknytning til Schengen-samarbeidet.⁶

9.2.4 Grunnloven § 102

I Norge og de fleste andre europeiske land er retten til privatliv gitt et konstitusjonelt vern, uavhengig av internasjonale forpliktelser som nevnt over. Det ble i forbindelse med revisjonen av Grunnloven i 2011 foreslått å innføre en egen bestemmelse om personopplysningsvern, for å synliggjøre denne rettigheten. Det ble foreslått at en slik bestemmelse skulle komme i tillegg til foreslåtte bestemmelser om personvern og om

² Ibid punkt 1.1.4. Se for eksempel også EMDs avgjørelse: Z mod Finland, nr. 22009/93, 25. februar 1997

³ Se også "Håndbog om europæisk databeskyttelseslovgivning 2018-udgave" og punkt 1.2.1. Se for eksempel også EMDs avgjørelse S. and Marper vs. The United Kingdom (2008). Menneskerettsdomstolen i Strasbourg har også nylig oppdatert sitt faktaark om domstolens praksis relatert til retten til privatliv.

⁴ Se for eksempel følgende nettside <https://fra.europa.eu/en/eu-charter/article/8-protection-personal-data>

⁵ Se eks GDPR fortalepunkt 1 til 4 og LED fortalepunkt 1.

⁶ Se LED fortalepunkt 101 og Prop.99 L (2016-2017) kapittel 2.

retten til privatliv.⁷ Selv om forslaget ikke ble vedtatt, er det ikke tvilsomt at personopplysningsvernet må innfortolkes i gjeldende § 102.⁸

Grunnloven § 102 må fortolkes i lys av både Europarådskonvensjonen og EMK artikkel 8. Som det følger av det ovenfor nevnte er EU-pakten artikkel 8 også basert på EMK artikkel 8 og konvensjonen. Dette kan innebære at selv om EU-pakten artikkel 8 ikke er en del av EØS-avtalen kan bestemmelsen og praksis fra EU-domstolen utgjøre et relevant tolkningsbidrag til Grunnloven § 102. I tillegg kommer at GDPR og LED har til hensikt å gjennomføre personopplysningsvernet i EU-paktens artikkel 8.

9.3 Overordnet om betingelser for å gjøre begrensninger

9.3.1 Generelt

Retten til personopplysningsvern er ikke en absolutt rettighet. Den kan begrenses hvis det er nødvendig for å oppnå et formål av allmenn interesse eller beskyttelse av andres rettigheter og friheter. Betingelsene for begrensning av retten til respekt for privatlivet og beskyttelse av personopplysninger er regulert i EMK artikkel 8 (2), Europarådskonvensjonen artikkel 11 EU-paktens artikkel 52. De er utviklet og fortolket igjennom praksis fra EMD og EU-domstolen.⁹

9.3.2 EMK artikkel 8 (2)

Etter EMK artikkel 8 (2) må inngrep i retten til privatliv mv. kun lovlig hvis følgende betingelser er oppfylt:

1. er i overensstemmelse med loven
2. forfølger et legitimt formål
3. er nødvendig i et demokratisk samfunn for å oppfylle et legitimt formål

9.3.3 Europarådskonvensjonen artikkel 11

Etter Europarådskonvensjonen artikkel 11 er inngrep i retten til beskyttelse av personopplysninger kun lovlig hvis følgende betingelser er oppfylt:¹⁰

1. *"er i overensstemmelse med loven*
2. *forfølger et legitimt mål*
3. *respekterer disse rettigheters og friheders væsentligste indhold*
4. *er nødvendig og forholdsmæssig i et demokratisk samfund til at opfylde et legitimt mål"*

9.3.4 EU-pakten artikkel 52

EU-retten har lignende betingelser for begrensning av grunnleggende rettigheter. Enhver begrensning, herunder retten til personopplysningsvern, er kun lovlig hvis den:¹¹

⁷ se Dokument 16 (2011–2012) pkt. 30.6.6.3.

⁸ Se Personvernforordningen, kommentarutgave av Åste Marie Bergseng Skullerud med flere side 32 om Grunnlovsbeskyttelse.

⁹ Se "Håndbog om europæisk databeskyttelseslovgivning 2018-udgave" punkt 1.1 flg.

¹⁰ Ibid punkt 1.1 flg.

¹¹ Ibid punkt 1.2 flg.

1. "er i overensstemmelse med loven
2. respekterer rettighetens væsentligste indhold
3. under iagttagelse af proportionalitetsprincippet er nødvendig
4. forfølger et mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder."

9.3.5 Særlig om GDPR og LED

Oslo politidistrikt antar at GDPR og LED må fortolkes i lys av EU-paktens artikkel 8 og 52. I denne sammenheng innebære dette at også GDPR artikkel 86 og LED fortalepunkt 16 om forholdet mellom offentlighet og retten til beskyttelse av personopplysninger må fortolkes i lys av nevnte bestemmelser i EU-pakten.

Datatilsynet har i høringsuttalelse til ny personopplysningslov også utredet GDPR artikkel 86.¹² Det vises særlig til høringsuttalelsens punkt 25 om offentlighet og innsyn. Der redegjør Datatilsynet for at poenget er at *"forordningen anerkjenner allmenhetens tilgang til informasjon som en behandling i allmenhetens interesse (public interest) og den anerkjenner følgelig at utlevering kan skje i samsvar med nasjonale regler om dette. Imidlertid er det en forutsetning at den nasjonale loven forener hensynet til allmenhetens tilgang til informasjon med personopplysningsvern. Disse skal bringes i samsvar med hverandre. Det avgjørende er således ikke bare om man opptrer i samsvar med nasjonale regler, men også om de nasjonale reglene for offentlighet er tilfredsstillende balansert med retten til vern av personopplysninger."* (Våre understrekninger)

Datatilsynet redegjør videre for flere avgjørelser fra EU-domstolen som berører forholdet mellom hensynet til allmenhetens tilgang til informasjon (public access) og personopplysningsvern. Som eksempel har Datatilsynet vist til sakene C-92/09 og C-93/09, den såkalte Schecke-dommen, C-465/00, C-138/01 og C-139/01, den såkalte Österreichischer Rundfunk dommen, og C-28/08, den såkalte Bavarian Lager-dommen. Schecke-dommen omhandler allmenn tilgjengeliggjøring av informasjon om mottakere av landbruksstøtte.

For en nærmere gjennomgang av relevante dommer vises til det høringsuttalelsen fra Datatilsynet.

Sentralt er at domstolen har tatt utgangspunkt i at offentliggjøring av personopplysninger innebærer et inngrep ("*interference*") i retten til privatliv og personopplysningsvern. I tillegg til betingelsene for inngrep som er nevnt ovenfor er det verdt å nevne at domstolen ser på om det foreligger en tilfredsstillende balanse ("*proper balance*") mellom hensynet til offentlighet og rett til personopplysningsvern. Videre har domstolens tatt utgangspunkt i at begrensningene i personopplysningsvernet bare skal skje så langt det er strengt nødvendig ("*strictly necessary*").

9.4 4. Konkrete merknader til forslagetts vurderinger

9.4.1 Europarådskonvensjonen

¹² Høringsuttalelse fra Datatilsynet - utkast til ny personopplysningslov - gjennomføring av personvernforordningen i norsk rett av 16. oktober 2017. Høringsuttalelsen ligger på følgende nettsted: <https://www.datatilsynet.no/regelverk-og-verktoy/lover-og-regler/hoeringsuttalelser/2017/utkast-til-ny-personopplysningslov/>

Forslaget har – uvisst av hvilken grunn – utelatt å vurdere konvensjonen. Uten nødvendige vurderinger er det en betydelig risiko for å bryte med forpliktelser som følger av konvensjonen. Som nevnt er det norske samfunnet satt sammen med en veldig tung utredningsmyndighet på departementssiden og veldig liten på stortingsiden. For å sikre at lovgiver etterlever forpliktelser som følger av konvensjonen bør departementet i det videre lovarbeidet utrede og sannsynliggjøre for Stortinget at regler om dokumentoffentlighet er utformet slik at de er innenfor de rammer og forpliktelser som følger av Europarådskonvensjonen.

Av relevante forpliktelser som departementet særlig bør vurdere er konvensjonen kapittel II om prinsipper for behandling av personopplysninger. Av særlig interesse er personvernprinsippene i artikkel 5, som har klare likhetstrekk med GDPR og LED. Et viktig krav følger allerede av bestemmelsens nr. 1 om krav til proporsjonalitet og "fair balance" mellom rett til personopplysningsvern og andre offentlige og private interesser.

Artikkel 6 om særlige kategorier/sensitive opplysninger trekkes også frem. Bestemmelsen forbyr i utgangspunktet behandling av slike opplysninger, med mindre det det foreligger nødvendige rettsgarantier.¹³ Lovforslaget innebærer behandling av slike særlige kategorier/sensitive personopplysninger for flere av aktørene i straffesaker, både mistenkte, vitner og fornærmede. Departementet bør i vurderingen av slike garantier også ta høyde for at ulike aktører i straffesaker kan ha ulikt behov for rettsgarantier; typisk vil offentliggjøring av fornærmedes belastende personopplysninger måtte vurderes annerledes enn en domfelts opplysninger. Til slutt trekkes artikkel 9 om rettigheter for borgere (registrerte) frem. Bestemmelsen regulerer både klassiske rettigheter og rettigheter av nyere dato for borgere (registrerte). Eksempler på det siste er automatiserte avgjørelser og rett til å protestere mot behandlinger. Etter Oslo politidistrikt sin vurdering gjør i utgangspunktet retten til å protestere seg gjeldende for personopplysninger som utleveres fra straffesaker, se artikkel 9 (1) bokstav d. Det bør også foretas nærmere vurdering av hvorvidt lovforslag er i samsvar med artikkel 9 (1) bokstav a om automatiserte avgjørelser.

Artikkel 11 (1) gir mulighet for å gjøre unntak fra artikkel 5 (4), artikkel 7 (2) artikkel 8 (1) artikkel 9. Dersom departementet mener det er behov for å gjøre unntak i nevnte bestemmelser bør det utredes hvordan slike kan gjøres innenfor rammene av artikkel 11. Slik Oslo politidistrikt vurderer det gir ikke artikkel 11 (1) mulighet for å gjøre unntak fra artikkel 5 (1) som stiller krav om proporsjonalitet og "fair balance". Det er også grenser for hvor store begrensninger lovgiver kan gjøre uten å komme i konflikt med kravet om å respektere disse rettigheter og friheter "*væsentligste indhold*" ("*respects the essence of the fundamental rights and freedoms*") etter artikkel 11 (1).

9.4.2 EMK artikkel 8

Selv om forslaget inneholder vurderinger av EMK artikkel 8, mener Oslo politidistrikt at forslaget burde sannsynliggjort at lovforslagene skjer innenfor de rammer som følger av EMK artikkel 8.¹⁴

Oslo politidistrikt kan ikke se at forslaget i tilstrekkelig grad sannsynliggjør at det oppfyller krav til "nødvendighet" og proporsjonalitet etter EMK artikkel 8 (2). En viser

¹³ I artikkel 6 (1) heter det at behandling av slike opplysninger "*shall only be allowed where appropriate safeguards are enshrined in law, complementing those of Convention.*"

¹⁴ Eks punkt 7.3.2.

særlig til at forslaget gir dokumentinnsyn i dokumenter som til dels kan inneholde sensitive personopplysninger, jf. pkt 5 og 6. Oslo politidistrikt mener derfor at departementet i det videre lovarbeid særlig bør vurdere hvordan lovregler om dokumentoffentlighet utformes i samsvar med slike krav. Det er som nevnt en klar forbindelse mellom EMK artikkel 8 og Europarådskonvensjonen. Det kan derfor være hensiktsmessig at vurderinger av retten til personopplysningsvern/privatliv etter Europarådskonvensjonen og EMK artikkel 8 foretas i lys av hverandre.

9.4.3 EUs personvernregler

Både GDPR og LED inneholder en rekke forpliktelser for lovgiver. Personvernprinsippene i GDPR og LED er et sentralt eksempel på dette, og er utviklet fra Europarådskonvensjonen. Det påpekes også at både GDPR og LED inneholder bestemmelser som setter krav til supplerende nasjonal lovgivning, samt bestemmelser som i utgangspunktet oppstiller forbud mot behandling av følsomme/sensitive personopplysninger.¹⁵ Flere av unntakene fastsetter krav om nødvendige garantier for den registrertes grunnleggende rettigheter og friheter. Dette har klare likhetstrekk med konvensjonens artikkel 6 og krav om nødvendige rettsgarantier. GDPR og LED inneholder en rekke øvrige forpliktelser, herunder rettigheter for borgere (registrerte). Som Europarådskonvensjonen inneholder EUs personvernregler både klassiske rettigheter som innsynsrett, men også rettigheter av nyere dato for eksempel om automatiserte avgjørelser og rett til å protestere mot behandlinger.

På bakgrunn av en tolkning av GDPR artikkel 86 og LED fortalepunkt 16 fastslår forslaget at EUs personvernregler ikke får direkte anvendelse.¹⁶ Det er også vist til uttalelser fra departementet om at *"nasjonale reglene om innsyn kan gå foran reglene i forordningen dersom dette er nødvendig for at forordningen ikke skal begrense innsynsadgangen."*¹⁷ Selv om forslaget fastslår at EUs personvernregler ikke får direkte anvendelse pekes det på at reglene bør utformes slik at det ikke er motstrid. Det foretas deretter noen vurderinger blant annet av GDPR artikkel 6, 9 og 10. Det uttales også at selv om personvernprinsippene ikke kan ivaretas fullt ut bør det tilstrebes å oppnå så høyt beskyttelsesnivå som mulig.

Oslo politidistrikt er uenig i forslagets rettsoppfatning om at EUs personvernregler ikke får direkte anvendelse, herunder tolkningen av GDPR artikkel 86. Artikkel 86 må fortolkes i lys av EU-paktens artikkel 8 og 52, samt praksis fra EU-domstolen. Det vises dessuten til Datatilsynets rettsoppfatning og redegjørelse i høringsuttalelse til ny personopplysningslov som er nevnt ovenfor. Der er det også henvist til relevant praksis fra EU-domstolen. EU-retten stiller krav til lovgivning om at den både må oppfylle krav til tilfredsstillende balanse ("proper balance") og at begrensninger i personopplysningsvern bare skal skje så langt det er strengt nødvendig ("*strictly necessary*") av hensyn til dokumentoffentlighet i straffesaker.

Oslo politidistrikt mener departementet bør vurdere om forslagets rettsoppfatning om EUs personvernregler samsvarer med de forpliktelsene som følger av EU/EØS-retten.

Etter Oslo politidistrikt sitt syn vil konsekvensen av forslagets tolkning av GDPR artikkel 86 være at borgere (registrerte) i Norge har en lavere standard for

¹⁵ Se GDPR artikkel 6 og 9 og LED artikkel 8 og 10.

¹⁶ Se utredningens punkt 7.3.3 og 17.3.3.

¹⁷ Se utredningens punkt 17.3.3.

personopplysningsvern og inngrep i denne rettigheten av hensyn til dokumentoffentlighet enn det borgere i EU-land har etter EU-retten. For det første fordi forslaget ser bort fra EU-rettens krav om tilfredsstillende balanse ("proper balance") og krav om at begrensningene i personopplysningsvernet bare skal skje så langt det er strengt nødvendig ("*strictly necessary*"). For det annet fordi forslaget legger som premiss at EUs personvernlovgivningen ikke får direkte anvendelse. Dette innebærer at lovgiver i Norge ikke anses å være forpliktet til å følge forpliktelser og rettighetene som gjelder for borgere (registrerte) etter GDPR og LED.

Dersom EU-land hadde satt tilsvarende premiss for lovgivning om dokumentoffentlighet i straffesaker kunne det vært stilt spørsmål om hvordan dette samsvarer med betingelsene for å gjøre inngrep i retten til personopplysningsvern, herunder hvordan slik lovgivning respekterer rettighetenes "*væsentligste indhold*".¹⁸

Uavhengig av EU/EØS-forpliktelser mener Oslo politidistrikt departementet bør vurdere i hvilken grad tilsvarende krav uansett kan utledes av Europarådskonvensjonen og EMK artikkel 8. Som nevnt er EU-paktens artikkel 8 også basert på EMK artikkel 8 og Europarådskonvensjonen. Kravene i EU-retten har likhetstrekk med Europarådskonvensjonen artikkel 5 (1) bokstav a om proporsjonalitet og "fair balance" og artikkel 11 herunder krav til nødvendighet, forholdsmessighet og respekt for rettigheters "*væsentligste indhold*". I tillegg kommer kravene til nødvendighet og proporsjonalitet i EMK artikkel 8 (2).

9.4.4 Grunnloven § 102

Oslo politidistrikt mener departementet bør foreta nærmere vurderinger av hvordan regler om dokumentoffentlighet i straffesaker kan utformes i samsvar med Grunnloven § 102.

Oslo politidistrikt mener at retten til privatliv (og personopplysningsvern) i Grunnloven § 102 bør tolkes opp mot forpliktelser som følger av Europarådskonvensjonen, EMK artikkel 8 og praksis fra EMD. Som nevnt ovenfor er det også en tett forbindelse mellom EU-paktens artikkel 8 på den ene siden og EMK artikkel 8 og Europarådskonvensjonen på den andre. Selv om EU-pakten artikkel 8 ikke er en del av EØS-avtalen kan den likevel utgjøre et relevant tolkningsbidrag til Grunnloven § 102.

9.4.5 GDPR eller LED?

Selv om forslaget vurderer om de foreslåtte reglene om dokumentoffentlighet omfattes av GDPR eller LED, tar den ikke eksplisitt stilling til spørsmålet. Oslo politidistrikt mener departementet bør foreta nærmere vurdering av spørsmålet, fordi det er av betydning om reglene om dokumentinnsyn omfattes av GDPR eller LED.

Det følger av GDPR artikkel 2 (2) bokstav d at:

"Denne forordning får ikke anvendelse på behandling av personopplysninger som utføres ...

av vedkommende myndigheter med henblikk på å forebygge, etterforske, avsløre eller straffeforfølge straffbare forhold eller iverksette strafferettslige sanksjoner, herunder

¹⁸ Jf. betingelsene ovenfor å gjøre inngrep i retten til personopplysningsvern etter EU-paktens artikkel 52.

vern mot og forebygging av trusler mot den offentlige sikkerhet." LED er lex specialis på behandling av personopplysninger for formålene nevnt formål i GDPR artikkel 2 (2) bokstav d. Det er flere avgjørelser fra EU-domstolen som er sentrale for vurderingen av forholdet mellom GDPR og LED.¹⁹

Oslo politidistrikt mener at regler om dokumentoffentlighet i straffesaker neppe kan sies å være omfattet av nevnte formål i GDPR artikkel 2 (2) bokstav d. Av den grunn mener vi i utgangspunktet at det er GDPR som gjelder. Slik vi ser det støttes denne rettsoppfatningen også av relevant praksis fra EU-domstolen.

9.4.6 Krav til nødvendige garantier/rettsgarantier og foreslått tiltak om aidentifisering

Oslo politidistrikt mener det er en vesentlig svakhet ved forslaget at den ikke har gått nærmere inn på internasjonale forpliktelser om krav til vurdering nødvendige garantier/rettsgarantier i nasjonal lovgivning. Dette er krav som er særlig relevant ved behandling og utlevering av følsomme/sensitive personopplysninger etter Europarådskonvensjonens artikkel 6, GDPR artikkel 9 og LED artikkel 10.

Oslo politidistrikt mener departementet bør foreta nærmere vurderinger av hvordan slike krav skal oppfylles i det videre lovarbeidet. Oslo politidistrikt er skeptisk til å legge for mye vekt på tiltak om fjerning av direkte identifiserende kjennetegn som tilstrekkelig garanti/rettsgaranti. Selv ved fjerning av direkte identifiserende opplysninger vil lovforslaget innebære at det reelt sett ofte er tale om utlevering av personopplysninger. Selv i situasjoner hvor direkte identifiserende opplysninger om mistenkt, siktet, vitner, fornærmet eller andre kategorier av registrerte er fjernet, vil det ofte være relativt enkelt å identifisere vedkommende i kombinasjon med øvrige opplysninger i saken eller andre kilder.²⁰

Med vennlig hilsen

Beate Gangås

politimester

¹⁹ Det vises for eksempel til sak C-175/20 og C-73/16.

²⁰ Det følger av EU-retten at man i vurderingen av om opplysninger kan knyttes til enkeltindivid skal ta i betraktning "alle midler" som "det med rimelighet kan tenkes" at noen vil bruke for å identifisere vedkommende, se for eksempel GDPR fortalepunkt 26.



Politidirektoratet

Postboks 2090 Vika

0125 Oslo

Kripos

Deres referanse:

22/52992

Vår referanse:

22/52992 - 37

Dato:

06.09.2022

Hørings svar - Dokumentoffentlighet i straffesaker

Det vises til brev fra Justis- og beredskapsdepartementet av 22. mars 2022 om høring av professor Ragna Aarlis utredning "Dokumentoffentlighet i straffesaker", samt brev fra Politidirektoratet av 16. mai 2022. Høringsfristen var opprinnelig 1. juli 2022, men er senere forlenget.

1. Innledning

Lovendringsforslagene går blant annet ut på en betydelig utvidet rett til dokumentinnsyn, særlig for den redaktørstyrte pressen, men også for allmennheten. Det er også foreslått utvidet adgang til innsyn i saker som avsluttes uten behandling i domstolene.

Departementet har særlig bedt om at høringsinstansene uttaler seg om forslagene ivaretagelse av hensynet til personvern, fornærmedes prosessuelle stilling og hensynet til en effektiv etterforskning og gjennomføring av saken i rettsapparatet. Politidirektoratet har i eget høringsbrev til særlig pekt på økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene, samt personvern.

Kripos mener at lovforslaget ikke godt nok ivaretar hverken hensynet til personvern, fornærmedes prosessuelle stilling, hensynet til en effektiv etterforskning eller gjennomføringen av saken i rettsapparatet. I tillegg mener Kripos at forslaget vil få omfattende økonomiske og administrative konsekvenser for både politiet og domstolene.

Kripos mener at de ovenfor nevnte hensyn materielt sett er tilfredsstillende ivare tatt ved dagens regelverk. Det finnes imidlertid retts tekniske svakheter i dette, blant fremstår regelverket som noe fragmentert, og det kan derfor med fordel gjøres noen mindre justeringer. Vi ser imidlertid ikke behov for en slik fullstendig omlegging av regelverket som det legges opp til i utredningen.

Utredningen og lovforslagene går svært langt i å møte det som anføres som pressens og allmennhetens ønsker om større innsyn i straffesaksdokumenter, uten at det er foretatt en tilstrekkelig avveining mot de hensyn som er nevnt ovenfor. Den økte retten til innsyn som er foreslått er gjennomgående begrunnet med kontrollhensyn, men det er i liten grad

Kripos

problematisert at pressens og allmennhetens ønske om innsyn like gjerne kan grunne i underholdningsverdi og rent kommersielle interesser.

Det er etter Kripos' syn heller ikke godt begrunnet at det ifølge utredningen skal være domstolen og ikke politiet selv som skal ta stilling til eventuelle forespørsler om innsyn i saker brakt inn for domstolene. Store deler av lovforslaget berører opplysninger som politiet har ansvar for - som behandlingsansvarlig. Politiet vil herunder også kjenne best til de hensyn som innsyn vil berøre. Å overlate en slik vurdering til domstolen fremstår verken som forsvarlig eller formålstjenlig, og gjennomføring av en slik ordning vil for ethvert tilfelle innebære store administrative og økonomiske konsekvenser ved at domstolen i stor grad må be om politiets vurdering i disse sakene.

Lovforslaget lykkes ikke med å forenkle reglene for innsyn. Forslaget er komplisert, med en rekke interne henvisninger. Videre er regler som naturlig henger sammen delt opp i flere bestemmelser. Som eksempel vises til forslag til § 29 c første ledd og § 29 d som begge inneholder unntak fra retten til innsyn i forslag til §§ 29 a og 29 b, uten at det er klart hvorfor unntakene er spredt over to bestemmelser. En slik lovsystematikk, med rettighetsbestemmelser supplert med konkret angitte unntak, forutsetter samtidig at lovgiver klarer å forutse alle tenkelige situasjoner hvor det bør gjelde unntak fra hovedregelen. Dette lykkes ikke forslaget med, og det er antas derfor heller ikke å ivareta det uttalte formålet om å redusere faren for at politidistrikter og domstoler utvikler ulik praksis.

Kripos er behandlingsansvarlig for hoveddelen av politiets registre og er gitt et særskilt veiledningsansvar for personvernrettslige spørsmål i etaten. Vår uttalelse vil derfor i det følgende ha sitt hovedfokus på de personvernspørsmål forslaget reiser. I tillegg vil vi – i punktene 3, 4 og 5 - knytte noen ytterligere merknader til fornærmedes prosessuelle stilling, hensynet til en effektiv etterforskning og gjennomføringen av sak i rettsapparatet. Økonomiske og administrative forhold kommenteres til slutt.

2. Personvern

2.1 Innledning

Transparens ved offentlig myndighetsutøvelse er viktig i et demokratisk samfunn, og det bør legges til rette for at allmennheten og pressen kan få tilgang til dokumenter utarbeidet i forbindelse med offentlige myndigheters oppgaveløsning. Ytringsfriheten er, i likhet med retten til en rettferdig rettergang og retten til privatliv, vernet i Grunnloven og den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK). Ved utforming av lovgivning som skal ivareta flere grunnlovfestede rettigheter må utredningen som gjøres i forkant være egnet til å belyse hvordan den aktuelle lovgivningen kan påvirke nevnte rettigheter og hvorfor eventuelle inngrep i rettighetene er nødvendig. Etter Kripos' syn lykkes ikke den foreliggende utredningen med dette. Utredningen mangler en redegjørelse for gjeldende rettstilstand på personvernområdet. Videre er de personvernmessige drøftelsene relativt korte og delvis preget av unøyaktigheter. De personvernmessige konsekvensene av forslaget er ikke avklart, og det er ikke foretatt en reell avveining av de menneskerettslige forpliktelsene.

Noe av årsaken til dette kan ligge i utredningens mandat slik det gjengis i utredningen. Mandatet slår fast at forholdet til EMK artikkel 6 (retten til en rettferdig rettergang) og artikkel 10 (ytringsfrihet) må utredes, men EMK artikkel 8, som sikrer retten til privatliv, er ikke nevnt. Etter Kripos' syn er dette en klar mangel ved mandatet.

2.2 Utredning av gjeldende lovverk

Gjeldende regelverk på personvernområdet er kun overfladisk redegjort for i utredningen. Deler av redegjørelsene er preget av forenklinger og unøyaktigheter. Som eksempel kan vises til punkt 7.3.3 som omhandler personvernforordningen (GDPR)¹, hvorfra det hitsettes:

Personopplysningsloven og forordningen gjelder ikke når politi, påtalemyndighet og domstoler opptrer innenfor rammen av sin straffeforfølgende myndighet, jf. personopplysningsloven § 2 annet ledd bokstav b. I hvilken grad politi, påtalemyndighet og domstoler kan sies å opptre innenfor rammen av sin straffeforfølgende myndighet i relasjon til presse og publikum ved praktisering av reglene om offentlighet i straffesaker, er ikke helt klart.

Bestemmelsen det henvises til, personopplysningsloven § 2 annet ledd bokstav b, lyder som følger:

Loven og personvernforordningen gjelder ikke [...] b) for saker som behandles eller avgjøres i medhold av rettspleielovene (domstolloven, straffeprosessloven, tvisteloven og tvangsfullbyrdelsesloven mv.).

Etter denne bestemmelsens ordlyd er det avgjørende for om en behandling av opplysninger omfattes av personvernforordningen ikke hvorvidt politi, påtalemyndighet og domstoler kan sies å opptre innenfor rammen av sin straffeforfølgende myndighet i relasjon til presse og publikum ved praktisering av reglene om offentlighet i straffesaker, men hvorvidt opplysningene behandles i en sak som behandles eller avgjøres i medhold av rettspleielovene. Det avgjørende er således formålet med behandlingen av personopplysningene, ikke forholdet mellom myndigheten som behandler innsynssøknaden og den som begjærer innsyn. Personopplysningene i en straffesak behandles i tråd med rettspleielovene for å oppnå formålene angitt i loven. At andre parter skal få tilgang til disse opplysningene endrer ikke det opprinnelige formålet med behandlingen og dermed heller ikke hvilket regelverk som gjør seg gjeldende.

Dersom det eventuelt er tvil om personopplysningsloven § 2 annet ledd bokstav b kommer til anvendelse, oppstår det et spørsmål om tilsvarende unntak i offentlighetsloven² og forvaltningsloven³ kommer til anvendelse. Dersom disse unntakene ikke kommer til anvendelse, må det vurderes om vedtakene som fattes om innsyn i straffesaksopplysninger er enkeltvedtak i henhold til forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b. Videre må det vurderes om det kan begjæres innsyn i vedtakene i henhold til offentlighetsloven. Resultatet av begge disse vurderingene vil få konsekvenser for de registrertes rettighetsutøvelse.

Det vises videre til punkt 7.3.4 hvor det såkalte Law Enforcement Directive (LED)⁴ beskrives som et regelverk som "gir særregler for personvern i saker som faller inn under det politi- og strafferettslige samarbeidet i EU". Dette er ikke korrekt. LED er et direktiv som regulerer

¹ Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation)

² Offentlighetsloven § 2 fjerde ledd

³ Forvaltningsloven § 4 første ledd bokstav b

⁴ Directive (EU) 2016/680 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data by competent authorities for the purposes of the prevention, investigation, detection or prosecution of criminal offences or the execution of criminal penalties, and on the free movement of such data, and repealing Council Framework Decision 2008/977/JHA

kompetente myndigheters⁵ behandling av personopplysninger for å forebygge, etterforske, avsløre eller rettsforfølge straffbare handlinger eller fullbyrde strafferettslige sanksjoner, jf. LED art. 2 nr. 1. Direktivet bygger på de samme prinsippene som personvernforordningen, men har tilpasninger for de spesielle behov som kan oppstå ved behandling av opplysninger for blant annet etterforskning og retteføring av straffbare handlinger. Politiregisterloven med forskrift, som regulerer politiet og påtalemyndighetens behandling av opplysninger for politimessige formål⁶, gjennomfører direktivet i norsk rett. Personvernprinsippene som følger av LED burde således vært viet større plass i utredningen. Den kortfattede redegjørelsen for personvernprinsippene i punkt 11.2 er etter Kripos' syn ikke tilstrekkelig.

Gjeldende regelverk for behandling av personopplysninger og ivaretagelse av de registrertes rettigheter burde vært bedre beskrevet i utredningen. Dette er nødvendig for å kunne redegjøre for personvernkonsekvensene av lovforslaget, og en ytterligere vurdering av virkningen av gjeldende regelverk bør foretas før et eventuelt nytt regelverk vurderes.

2.3 Behandling av personopplysninger i straffesaker

Høringsnotatet lykkes ikke med å skape en forståelse av hvor mange og hvilke typer personopplysninger som behandles i straffesaker. Politiet behandler en stor mengde personopplysninger i straffesaker, herunder som bakgrunnsinformasjon for etterforskningen eller som en form for bevis. Personopplysningene som behandles kan være svært sensitive, både i juridisk forstand og etter sin art og kan fremkomme i de fleste dokumenter i straffesaker, ikke bare dokumenter som er arkivert særskilt.⁷

I straffesaker vil det regelmessig behandles særlige kategorier personopplysninger, jf. politiregisterloven § 7.⁸ DNA og fingeravtrykk behandles i svært mange straffesaker som går for retten. Videre vil det regelmessig behandles helseopplysninger, herunder som bevis i voldsforbrytelser eller i saker hvor det er gjennomført rettspsykiatriske undersøkelser. I tillegg til disse sakene, kan helseopplysninger være relevante i en rekke andre saker hvor helseopplysninger kan si noe om gjerningspersonen, fornærmede og vitners tilstand før gjerningen, i gjerningsøyeblikket og i etterkant av gjerningen. Opplysninger om etnisk opprinnelse, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning, seksuelle forhold eller seksuell orientering behandles videre i en rekke saker.

Eksempler på opplysninger som etter sin art er sensitive er opplysninger om personlige forhold og familie- eller venneforhold. Straffesaker kan inneholde beskrivelser eller gjengivelser av ting de involverte har sagt eller gjort mens de var i følelsesmessig opprør som de i etterkant angrep på eller skammer seg over, ikke-straffbare handlinger som ofte møter en negativ reaksjon i samfunnet for øvrig eller konflikter i familier, parforhold og mellom venner. Videre behandles foto, overvåkingsvideoer, utdrag fra kommunikasjonslogger, speilkopier av databærere og andre typer informasjon som kan si svært mye om et menneskes liv.

En god del av personopplysningene som behandles i en straffesak er innhentet under tvang eller med en forståelse av at det kan få negative konsekvenser dersom politiet ikke får opplysninger. En fornærmet bør forklare seg for politiet dersom han eller hun ønsker at forbrytelsen han eller hun har vært utsatt for skal etterforskes og irettesføres. Politiet og

⁵ LED art. 3 nr. 7

⁶ Jf. politiregisterloven § 2 nr. 13

⁷ Jf. forslag til § 27 d bokstav e

⁸ Sml. LED art 10 og GDPR art. 9

påtalemyndigheten har hjemler til å innhente informasjon om den siktede uten dennes samtykke.⁹ Vitner er pålagt vitneplikt i straffeprosessloven § 108 og har møteplikt for politiet, jf. straffeprosessloven § 230 tredje ledd.

Videre preges politiets innhenting av at den som gir opplysninger har en forventning om og en tillitt til at politiets behandling av opplysningene i all hovedsak begrenses til formålet med innhenting, og begrenses til de som har roller i behandlingen av saken.

Etter Kripos' syn lykkes ikke utredningen med å drøfte forholdene nevnt over.

2.4 Ivaretagelse av de registrertes rettigheter

Ett av formålene med gjeldende personvernlovgivning er å sikre at de registrerte kan få oversikt og kontroll over behandling av personopplysninger om dem. Når det offentlige behandler personopplysninger er det ikke alltid mulig å gi de registrerte kontroll over behandlingen av opplysninger. I slike tilfeller er det desto viktigere at de registrerte har en mulighet til å skaffe seg reell oversikt over hvordan opplysningene om dem blir behandlet og at de i den grad det er mulig, kryssende hensyn tatt i betraktning, kan påvirke behandlingen.

Etter lovforslaget kan det gis innsyn i straffesaksdokumenter til "*enhver*" og til "*...personer i oppdrag underlagt redaktøransvar etter lov 29. mai 2020 nr. 59 (medieansvarsloven)*". Behandling av personopplysninger som ledd i rent personlige eller familiemessige aktiviteter omfattes ikke av personopplysningsloven og personvernforordningen, jf. personopplysningsloven § 2 annet ledd bokstav a. Videre gjelder personopplysningsloven og personvernforordningen kun i begrenset grad for behandling av personopplysninger for journalistiske formål, jf. personopplysningsloven § 3. Etter at personopplysninger fra straffesaker er utlevert til privatpersoner eller pressen, er således den registrertes mulighet til å få oversikt eller kontroll over behandling av personopplysningene i praksis avskåret.

Kripos er videre ikke enig i at pressens etiske regelverk "*sikrer [...] personvernet til straffesaksaktører*".¹⁰ De etiske reglene gir et visst vern mot offentliggjøring av opplysninger, men regulerer ikke pressens behandling av opplysninger utover offentliggjøring. I juridisk forstand utgjør tilgjengeliggjøring av personopplysninger for pressen i seg selv et inngrep i personvernet. Det er ikke slik at inngrepet først oppstår dersom opplysningene offentliggjøres. I henhold til utredningen var det ca. 2000 journalister som hadde tilgang til den elektroniske pressetjenesten i 2020.¹¹ Dette er et betydelig antall, og i henhold til utredningen er det "*utvilsomt en personvernrisiko knyttet til å gi så mange personer særretter*" uten at spørsmålet er ytterligere drøftet. Dette er etter Kripos' syn nok en mangel ved utredningen.

Personvernet til de registrerte er i lovforslaget forsøkt ivaretatt gjennom forslag til § 29 c annet ledd bokstav b, som slår fast at innsyn kan avslås av hensyn til privatlivets fred, samt gjennom en anledning til å stille vilkår ved innvilgelse av innsyn, jf. forslag til § 29 h tredje ledd og skisse til ny forskrift om offentlighet § 17. Ivaretagelse av de registrertes personvern vil således avhenge av konkrete vurderinger i hver sak. Slik Kripos ser det, er det med et slikt regelverk en klar fare for at det utvikler seg forskjellig praksis i de forskjellige domstolene og politidistriktene. Videre vil begjæringer om innsyn etter det foreliggende forslaget behandles etter forskjellig regelsett i domstolen og i påtalemyndigheten. Det følger av forslag til § 27

⁹ Jf. for eksempel straffeprosessloven kap. 12 og 13 og fjerde del

¹⁰ Utredningen s. 29 venstre spalte

¹¹ Utredningen s. 199 høyre spalte

bokstav h, som fastsetter et generelt unntak for taushetsbelagte opplysninger. Alle personopplysninger som behandles i straffesaker hos politiet og påtalemyndigheten vil være underlagt taushetsplikt i henhold til politiregisterloven § 23 første ledd. Innvilgelse av innsyn i disse opplysningene vil etter forslaget avhenge av om vilkårene i politiregisterloven § 34 er oppfylt. Opplysninger som kommer frem i retten i en verserende straffesak er i utgangspunktet ikke underlagt taushetsplikt. Det vil således kunne innvilges innsyn i personopplysninger som ikke er taushetsbelagte for retten, men taushetsbelagte hos politi og påtalemyndighet, på basis av det foreliggende lovforslaget, uten at vilkårene i politiregisterloven § 34 oppfylt. For de registrerte vil dette kunne føre til at det blir svært vanskelig å danne seg et inntrykk av hvordan personopplysninger om dem behandles. I kombinasjon med manglende mulighet til å påklage et vedtak om å innvilge innsyn, jf. forslag til § 29 i, medfører de foreslåtte reglene at den registrertes eneste mulighet til å påvirke hvordan opplysningene behandles er en rett til å uttale seg, jf. forslaget til § 29 h tredje ledd og § 29 i siste ledd, samt en mulighet til å samtykke til behandling av opplysninger i forslag til § 29 annet ledd bokstav b. Denne gjennomgangen viser også hvor retts teknisk komplisert forslaget er lagt opp, og at konsekvensen av forslaget på ingen måte fremstår enkelt tilgjengelig og forståelig.

Hva gjelder retten til å uttale seg spørsmålet om klageadgang for de registrerte, begrunner utredningen dette med hensynet til å unngå trenering av innsynssaker og viser til at de registrerte er gitt en anledning til å uttale seg. Det hitsettes fra utredningen¹²:

Innsynsretter som er begrunnet i offentlighetsprinsippet krever normalt ikke samtykke fra personer som er omtalt i saksdokumentene, og det er heller ikke foreslått å lovfeste noen regel om klagerett på tillatelser om innsyn. Lovregler om alminnelig rett til innsyn hviler nettopp på et rettspolitisk valg fra Stortinget om at personvern hensyn må vike for offentlige interesser. Når offentleglova § 32 første ledd annet punktum avskjærer rett til å klage på tillatelse, er det foretatt et bevisst politisk valg i disfavør av den som mener å ha krav på taushetsplikt.

Kripos vil bemerke at de personvernmessige konsekvensene av forslaget ikke er utredet godt nok. Utredningen er derfor ikke egnet som grunnlag til å fatte en beslutning om hvordan retten til innsyn for offentligheten og de registrertes rett til privatliv skal avveies.

Kripos vil også knytte noen bemerkninger til aidentifisering, forbud mot personsøk og tidsbegrensninger på offentlig tilgjengelighet. Aidentifisering er, som utreder skriver¹³, ikke en sikker løsning. I dagens samfunn kan det være relativt enkelt å reidentifisere aidentifiserte opplysninger. Det kan således kun legges begrenset vekt på det faktum at opplysningene kan være aidentifiserte når innsyn innvilges. Særlig for personer med kjennskap til lokale forhold, vil det kunne være svært enkelt å identifisere personene omtalt i straffesaksdokumenter. I tillegg vil straffesaksdokumentene i seg selv kunne inneholde tilstrekkelig informasjon til reidentifisering. Forbud mot personsøk er et tiltak som gjør søk motivert av ren nysgjerrighet noe vanskeligere, men det er fortsatt relativt enkelt å identifisere riktig sak hvis man har noe kunnskap om sakens tidspunkt og forløp. Tidsbegrensninger på offentliggjøring er også et tiltak mot søk motivert av ren nysgjerrighet, og vil i noen grad ivareta siktede eller domfeltes behov for å gå videre.

¹² Utredningen s. 185 høyre spalte

¹³ Utredningen s. 100 venstre spalte flg.

Ivaretagelse av personvernet til de registrerte er ikke bare viktig for de registrerte. Staten plikter å ivareta personvernet til de registrerte. At staten evner å ivareta borgernes personvern er videre en forutsetning for at borgerne skal kunne ha tillit til staten. For politiet og påtalemyndigheten er det viktig at personer politiet behandler personopplysninger om i forbindelse med en straffesak kan ha tillit til at personopplysninger ikke tilflyter uvedkommende. Dersom denne tilliten forvitrer, vil det kunne føre til at personer som har opplysninger som er relevante for en straffesak nøler med å gi politiet opplysninger, noe som igjen vil føre til en reduksjon i politiets og påtalemyndighetens evne til å oppklare og iretteføre straffbare handlinger.

3. Fornærmedes prosessuelle stilling

Innledningsvis i utredningen nevnes hensynet til fornærmede som et særlig forhold som kan begrunne taushetsplikt og unntak fra offentlighet.¹⁴ Slik Kripos ser det lykkes ikke lovforslaget med å ivareta fornærmedes prosessuelle stilling på en tilfredsstillende måte.

Forslaget til ny § 29a første ledd bokstav a utvider "enhver" sin rett til innsyn i tiltalebeslutninger, etter at tiltalte er underrettet om beslutningen. Også dokumenter med funksjon som tiltalebeslutning, dvs. ikke vedtatte forelegg og siktelse til grunn for fremsatt forslag om tilståelsesdom, omfattes.

Forslaget vil ramme fornærmede som er omhandlet i disse dokumentene. For eksempel vil tiltalebeslutningen i volds- og seksuallovbruddsaker både inneholde detaljerte personopplysninger om den fornærmede, detaljerte opplysninger om den krenkelsen fornærmede har blitt utsatt for, samt hvilke skader vedkommende har blitt påført. I bedragerisaker vil det fremgå hvordan fornærmede har blitt lurt og hvilket økonomisk tap som er påført. I skadeverksaker vil det fremgå hvilke gjenstander som er ødelagt og de økonomiske konsekvensene av dette for fornærmede.

Ifølge utredningen skal også forslag til tilståelsesdom¹⁵ være omfattet av innsynsretten. Politiets påtegning vil som regel inneholde ytterligere personsensitive opplysninger om fornærmede.

Kripos mener en regel om at enhver har rett på innsyn i disse dokumentene vil kunne påvirke hvilket syn de fornærmede har på strafferettsapparatet og påvirke disse til å la være å anmelde alvorlig kriminalitet eller påvirke deres politiforklaring.

De foreslåtte unntaksregler i § 29c vil etter Kripos syn ikke gi et tilstrekkelig vern mot at allmennheten får tilgang til disse opplysningene. Det vises til det som er sagt over om lovgivningsteknikken, hvor utgangspunktet er innsynsrett og hvor enhver tenkelige situasjon hvor innsyn ikke bør gis må fremgå av lovteksten. Som eksempel kan det vises til at det i § 29c annet ledd bokstav d er åpnet for at innsyn kan avslås når mistenkte er under 18 år, mens det ikke finnes noe tilsvarende unntak for fornærmede som er under 18 år. Det er i utredningen vist til den tilsvarende reguleringen for bruk av lukkede dører i domstolsloven § 125¹⁶, men sammenlikningen er ikke tilstrekkelig, i det mindreårige fornærmede regelmessig ikke vil være tilstede i rettsmøtet.

¹⁴ Utredningen s. 46 venstre spalte

¹⁵ Utredningen s. 233 høyre spalte

¹⁶ Utredningen s. 241 høyre spalte

Kripos mener at også den øvrige utvidelsen av innsynsrett for "enhver" vil kunne ha uheldige konsekvenser for den fornærmede. Herunder innsynsrett i kjennelser og hjelpedokumenter. Det er vanskelig å se hvilket behov allmennheten skal ha for innsynsrett i disse dokumentene og på hvilken måte dette skal bidra til en bedre kontroll av politiets arbeid. Det er ikke gitt noen tilfredsstillende forklaring på dette i utredningen, og det er heller ikke foretatt noen avveining mot de negative konsekvensene det vil ha for fornærmede. Det kan synes som om det også for disse dokumentene er et ønske om innsyn for pressen som er det bærende hensyn bak forslaget.

4. Hensynet til en effektiv etterforskning

I likhet med hensynet til fornærmede nevnes også effektiv kriminalitetsbekjempelse i utredningen som et særlig forhold som ofte kan tale mot at allmennheten får innsyn i saksbehandlingen.¹⁷ I selve lovforslaget og i drøftelsen av de enkelte regelendringer er dette hensynet derimot i liten grad diskutert eller vektlagt.

Forslaget om innsynsrett for enhver i tiltalebeslutninger og tilsvarende dokumenter, kjennelser og hjelpedokumenter vil etter Kripos' syn kunne ha betydelige negative konsekvenser for etterforskning.

For eksempel vil en rett for enhver til innsyn i forslag til tilståelsesdom kunne medføre at færre siktede samtykker til en slik avgjørelse av saken. I dag avgjøres et stort antall straffesaker ved tilståelsesdom, og det er godt kjent at en rekke siktede velger denne avgjørelsesformen for å unngå publisitet. Det samme gjelder forelegg. Dersom det blir innsyn for enhver i disse dokumentene er det all grunn til å tro at domstolene vil bli belastet med en økt mengde saker med meddomsrett. Dette vil stå i klar motsetning til den prosessøkonomiske besparelse samt de hensyn til siktede, fornærmede og andre involverte som nettopp er sentrale motiv bak ordningen med forelegg og forenklet rettergang.

Hva gjelder forslaget om innsynsrett for enhver i kjennelser, herunder fengslingskjennelser og kjennelser om skjult metodebruk, er det ikke gitt noen god begrunnelse for dette i utredningen. En slik rett til innsyn vil etter Kripos' syn ha åpenbare uheldige konsekvenser for etterforskning. Selv om det er gjort visse unntak i forslaget til § 29c første ledd bokstav d er det flere sentrale kjennelsestyper som ikke omfattes, men hvor offentlighet åpenbart vil skade etterforskningen. Eksempler er kjennelser om hemmelig ransaking, jf. strpl. § 200 a, skjult kameraovervåkning på privat sted, jf. strpl. § 202 a andre ledd, og såkalt kroppsnær teknisk sporing, jf. strpl. § 202 c. Det er heller ikke gjort unntak for kjennelser om dokumentinnsyn, herunder kjennelser etter § 242 a. Dette viser igjen problemene med valgt lovgivningsteknikk.

Pressen er i utredningen gitt en sentral rolle som kontrollør av straffesaksbehandlingen, og det er i utredningen foreslått en rekke særrettigheter for pressen. Kripos mener at utredningen går alt for langt i å gi pressen absolutte innsynsrettigheter, og at dette kan ha en rekke uheldige konsekvenser for etterforskning.

Selv om det foreslås en avgrensning mot den såkalte redaktørstyrte pressen mener Kripos at det kan stilles spørsmål ved om presseetiske normer er tilstrekkelig til ivaretagelse av de sterke personvern hensyn som gjør seg gjeldende på strafferettens område. Hverken

¹⁷ Utredningen s. 46 høyre spalte

avgrensningen mot medieansvarsloven eller bruken av pressens eget etiske regelverk vil være en tilstrekkelig garanti mot misbruk av utleverte opplysninger.

Som eksempel kan vises til at pressen etter forslaget § 29a annet ledd bokstav c er gitt rett til innsyn i beslutninger om tvangsmidler. Slike beslutninger, herunder beslutninger om ransaking, vil som regel inneholde opplysninger som lett kan være til skade for etterforskningen dersom de blir gjort kjent for allmennheten. Dette vil også gjelde etter at den beslutningen er rettet mot er gjort kjent med denne. Den "pressekontroll" det argumenteres med i utredningen på dette området er etter vårt syn i svært liten grad begrunnet. Kontrollhensyn på dette stadiet av en straffesak ivaretas av påtalemyndighetens system, retten – og for de mest inngripende metoder – også kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll. Hensynet til etterforskning og sensitiviteten i opplysningene på dette stadiet gjør innsyn for andre svært utfordrende og krevende. Skal slikt innsyn likevel være regelen må svært gode grunner fremgå tydelig av forslaget. Det synes vi ikke er tilfellet.

Videre er pressen gitt rett til innsyn i dokumentbevis som har vært fremlagt under hovedforhandling i retten. Dokumentutdrag som fremlegges i en straffesak, er ofte svært omfattende og kan inneholde en stor mengde personsensitive opplysninger. Dokumentutdragene er gjennomgående betydelig større enn det som faktisk blir ført som bevis. Dette gjelder i enda større grad etter endring av strpl. § 302, hvoretter skriftlige bevis skal føres ved at beviset gjennomgås, og det som er viktig påpekes.

Innsyn i dokumentutdragene som sådan vil således bety at pressen gis tilgang til opplysninger som går langt utover det som fremlegges som bevis og skal danne grunnlag for rettens avgjørelse. Hva gjør slike utdrag så viktige for pressens kontrollfunksjon at det begrunner innsyn ut over det retten får tilgang til som grunnlag for sin avgjørelse? Etter Kripas' oppfatning lykkes utredningen heller ikke her med å begrunne et så omfattende innsyn. I særlig grad når innsyn i praksis vil omfatte potensielt sensitive personopplysninger, samt opplysninger som av andre hensyn bør vernes.

Å dele dokumentutdragene i mindre utdrag bestemt av hva som går eller ikke går inn under pressens innsyn, vil åpenbart være et praktisk problem for sakens parter. Dette vil videre kunne forvanske bevisførselen ved at man har flere utdrag å forholde seg til, uten at skillet mellom utdragene nødvendigvis har sammenheng med hensiktsmessig bevisfremleggelse eller fremdriftsplan. Slike åpenbare negative effekter for sakens kvalitet og fremdrift er i liten grad diskutert eller tillagt vekt.

Den nye bestemmelsen i straffeprosessloven § 274a, som innebærer at retten på ethvert trinn av saken kan be om å få fremlagt sakens dokumenter, herunder politiforklaringer til vitner, innebærer at pressen også vil kunne få innsyn i forklaringer fra fornærmede og vitner. Kripas frykter at dette vil medføre en tilbakeholdenhet hos publikum i forhold til å anmelde straffbare handlinger og forklare seg for politiet. Den svenske innsynstradisjonen utredningen viser til innebærer etter vårt syn en klar risiko for en slik alvorlig negativ effekt. I møte med svensk politi- og påtalemyndigheten rapporteres det om det vi oppfatter som en utpreget "tie-kultur" som gjør at vitner ikke melder seg og heller ikke vil forklare seg om de blir oppsøkt/innkalt. En av hovedgrunnene er opplyst å være at saksdokumenter er offentlig tilgjengelige dokumenter i Sverige.

Etter Kripos' oppfatning bør man derfor beholde som utgangspunkt at påtalemyndigheten kan foreta konkrete innsynvurderinger knyttet til konkret etterspurte bevis, slik Riksadvokatens veileder¹⁸ legger opp til.

Også når det gjelder innsyn i innstillinger som begrunner henleggelse er det i utredningen foreslått at pressen også skal ha innsynsrett¹⁹. Slike innstillinger er etter gjeldende rett kun omfattet av merinnsynsregelen i politiregisterforskriften § 27-2 tredje ledd. Utredningen foreslår at en ny hovedregel om innsynsrett for pressen skal inntas i en ny veiledende bestemmelse i påtaleinstruksen § 17-2 femte ledd. Kripos er uenig i dette og mener at det er tilstrekkelig at pressen, som i dag, kan få innsyn i slike innstillinger gjennom regler om merinnsyn. Innstillinger som begrunner forslag om henleggelse har langt på vei preg av å være interne arbeidsdokumenter i påtalemyndigheten og vil regelmessig inneholde både saksopplysninger, personopplysninger og vurderinger som det normalt ikke gis innsyn i.

5. Gjennomføringen av saken i rettsapparatet

Kripos mener at lovforslaget vil kunne vanskeliggjøre gjennomføringen av saken i rettsapparatet. Det vises blant annet til det som er sagt ovenfor om innsyn i tiltalebeslutninger og dokumentutdrag.

Hva gjelder hjelpedokumenter fremlagt for retten, hvor det også er foreslått innsynsrett for enhver, mener Kripos at heller ikke dette er godt begrunnet i utredningen og at det kan ha uheldige konsekvenser for etterforskningen.

Grensen mellom bruk av hjelpedokumenter og bevisføring gjennom sammenstilling av dokumentbevis, kan i praksis være flytende og ofte omfatter en bevisfremleggelse begge dokumenttyper. Dersom det gis en særskilt innsynsrett for enhver i hjelpedokumenter vil dette kunne medføre at partene i mindre grad benytter slike dokumenter, eller utelater opplysninger som man ellers ville ha medtatt. Dette vil i så fall føre til at saken blir dårligere opplyst for retten, hvilket igjen kan føre til uriktige avgjørelser.

I forslaget § 29 b tredje ledd er det foreslått at pressen også har rett til kontrollert gjennomsyn av lyd- og bildeprotokoller fra hoved- og ankeforhandlinger. Kripos mener at pressen ikke bør ha en ubetinget rett til slikt innsyn. Allmennhetens behov for innsyn og kontroll med domstolene på dette punkt kan tilstrekkelig ivaretas gjennom reglene om merinnsyn slik dette er fastsatt i gjeldende regelverk i politiregisterforskriften § 27 tredje ledd.

Slik Kripos ser det, taler hensynet til personvern for parter og vitner mot gjennomsyn av slike opptak, og det samme gjelder hensynet til etterforskning og metodevern. Partene bør ha mulighet til å legge saken bak seg når denne er ferdig behandlet i domstolsapparatet, og Kripos frykter at en ubetinget rett til gjennomsyn for pressen vil åpne for innsynsbegjæringer som går langt utenfor den saklige kontrollfunksjonen som pressen er ment å ivareta.

Det er i utredningen også foreslått enkelte endringer i domstolsloven, herunder at det åpnes for at publikum skal kunne gjøre opptak til privat bruk. Forslaget synes svakt begrunnet og selv om det er foreslått en hovedregel om at slike opptak skal være forbudt å offentliggjøre vil det være en åpenbar risiko for spredning og misbruk av slike opptak. Kripos mener også at

¹⁸ RA-2017-3-S pkt. 6.5

¹⁹ Utredningen s. 116 venstre spalte

bruk av opptaksutstyr i retten kan påvirke forklaringen til sakens parter ved at de ikke forklarer seg oppriktig eller utelater opplysninger av frykt for hvem som senere vil få se eller høre opptaket.

6. Økonomiske og administrative konsekvenser

Det er etter Kripos' vurdering ikke tvilsomt at utredningens forslag vil ha store administrative og økonomiske konsekvenser, særlig for politi og rettsvesen. I lys av dette fremstår det forunderlig og som en klar mangel at utredningen vier knappe 2 av 266 sider til temaet. Politiet og retten har omfattende oppgaver. Det arbeides i begge etater løpende med besparelser, mer effektive løsninger og større fokus på prioritering av sentrale oppgaver. Utredningens foreslåtte regler for innsyn vil i realiteten bety at både retten og politi/påtalemyndighet skal bruke vesentlig mere tid og penger på gjøremål som ikke ligger innenfor primæroppgavene. Skal den type omlegging og prioritering forsvares må det begrunnes svært godt. Utredningens drøftelse på dette feltet er tilnærmet fraværende, og ved en eventuell ny vurdering av regelendringer må disse konsekvenser tydeligere fremgå, klargjøres og drøftes i vesentlig større omfang.

7. Avslutning

Som det fremgår synes Kripos utredningen er mangelfull og at den ikke synliggjør, drøfter og godt nok begrunner de vesentlige regelendringene som foreslås. Som påpekt innledningsvis er Kripos av den oppfatning at dagens regelverk materielt er godt og i vesentlig større grad enn utredningens forslag balanserer de kryssende hensyn som gjør seg gjeldende. Mindre justeringer i regelverket – for blant annet å lette tilgjengelighet og oversikt – kan være hensiktsmessig. Slike forslag må imidlertid utredes og begrunnes godt – og bør deretter underlegges alminnelig høringsprosess. Dette vil sikre at man får frem alle konsekvenser og sikrer reell avveining mellom de hensyn som gjør seg gjeldende.

Kripos er kjent med at det allerede er innkommet en rekke andre merknader til utredningen og forslaget til regulering. Kripos vil i den anledning særlig vise til – og slutte seg til – de drøftelser og vurderinger som fremkommer av høringsuttalelse fra Oslo statsadvokatembeter, datert 19. august 2022. Uttalelsen synliggjør på en meget god måte utfordringene med utredningen og forslaget til regulering.

Med hilsen

Ketil Haukaas

assisterende sjef Kripos

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Saksbehandlere:

Eivind Kluge
politiadvokat

Kathrine Rogstad
seniorrådgiver

**Politidirektoratet**

Postboks 2090 Vika
0125 Oslo

Vest politidistrikt

Deres referanse:

Vår referanse:

Dato:

22/52992 - 32

07.07.2022

Dokumentoffentlighet i straffesaker

Vest politidistrikt viser til Politidirektoratets høringsbrev av 16.5.2022. Høringsfristen er satt til 1. juli 2022. Seniorkonsulent Morten Rustad har pr. e-post innvilget en ukes forlenget frist.

Vest politidistrikt har forelagt høringen for samtlige driftsenheter i Vest politidistrikt uten innkomne merknader.

Vest politidistrikt kan i det store og hele støtte forslaget som er framlagt, men med en reservasjon:

Hensynet til fornærmede, mindreårige og sårbare vitner

Hensynet til fornærmede, mindreårige og [andre] sårbare vitner kunne kommet bedre til uttrykk i forslaget. Vi mener lovteksten i større grad burde understreke påtalemyndighetens særlige plikt til å beskytte deres interesser på linje med siktedes. Som eksempel pekes på at det i vurderingen av å gi mer-innsyn skal legges vekt på om den som har vært utsatt for straffeforfølgning i saken samtykker, jf. utkastet til ny § 29 e, andre ledd, bokstav b. Det bør være minst like relevant hva den fornærmede og andre berørte - som kan ha levert fra seg svært sensitive opplysninger for å belyse et mulig straffbart forhold - mener om at opplysningene skal utleveres til et annet formål enn de ble gitt for.

Selv om parter og andre som blir særlig berørt av merinnsyn skal få anledning til å uttale seg, jf forslaget til § 29 h, framstår heller ikke unntaket foreslått i utkastet til § 29 c, annet ledd, bokstav b (hensynet til privatlivets fred) tilstrekkelig tydelig til å verne disses interesser.

Taushetsbelagte opplysninger

Det same gjelder det som er foreslått i utkastet til § 29 d bokstav h (taushetsbelagte opplysninger). Det er ikke uten videre gitt at alle kommer til å tolke det likt når det i merknadene til bestemmelsen står at "*Unntak etter bokstav i h gjelder bare hvis opplysningene "er" taushetsbelagt. Dersom den som har krav på hemmelighold har gitt samtykke til innsyn, gjelder det ikke noe forbud mot offentlighet*". Det kan lett bli tolket som at opplysningene kan utleveres dersom det ligger et "fritak fra taushetsplikt" i saken, uten at

Vest politidistrikt

det nødvendigvis er slik det skal forstås. Den som har gitt samtykket – for eksempel til at en lege kan gi fra seg journalopplysninger til bruk i saken - har neppe sett for seg mulighetene for at opplysningene senere kan bli gjort kjent for andre. Særlig gjelder dette der bestillingen ikke har vært presis nok, slik at journalnotatene også omhandler opplysninger langt utenfor det forhold saken gjelder, hvilket dessverre ikke er uvanlig.

Slike forhold burde vært presisert bedre for å sikre at sensitive personopplysninger for fornærmede, mindreårige og sårbare vitner ikke utilsiktet blir utlevert til andre. Utover det har vi ikke spesielle merknader, men skal for god ordens skyld likevel kort kommentere noen av de problemstillinger som politidirektoratet tar opp i høringsbrevet.

Avidentifiseringsverktøy – hvor effektivt er det?

Det ligger utenfor vår kompetanse å gi godt svar på dette, men vi er i alle fall tvilende til om det vil være godt nok å unnta opplysninger av "personlig art", f.eks. om forholdene i hjemmet. Slik vi forstår lovforslaget vil spørsmål om utlevering av slike opplysninger bare bli aktualisert i tilknytning til begjæring om mer-innsyn, og da slik at de uansett vil måtte bli gjenstand for konkret vurdering etter avveining av de kryssende hensyn som gjør seg gjeldende, og slik at påtalemyndigheten fortsatt vil måtte foreta manuell sladding av aktuelle dokumenter.

Er lovforslaget klart nok mht de vurderinger som må gjøres når det fremmes krav om innsyn?

Det pekes blant annet på at kontrollert gjennomgang antas å være ressurskrevende, at lovverket åpner for å unnta etter skjønnsmessige kriterier, og at partenes samtykke skal være moment ved merinnsyn.

Det kan være krevende å finne "knekkpunktet" for hva som best reguleres i lov, og hva som best overlates til forvaltningsskjønnet. Vi synes forslaget – med de reservasjonene som er pekt på innledningsvis – i det store og hele balanserer dette på en god måte. Det er videre god tradisjon for at Riksadvokaten gir utfyllende retningslinjer for hva som skal være førende for påtalemyndighetens skjønnsutøvelse, jf. om eksempel Riksadvokatens rundskriv nr. 3/1999 del II – Etterforsking, pkt. III nr. 3, og vi antar det vil bli fulgt opp dersom det viser seg å være behov for det, sml. også Riksadvokatens skriftserie nr. 3/2017 Veileder – Innsyn i straffesaksdokumenter for andre enn sakens parter.

Det vurderes som en styrking av saksbehandlingen at partene som hovedregel skal få utale seg, men erkjennes samtidig at det nok vil medføre en økt arbeidsbelastning for påtalemyndigheten. Det kan også være motstridende interesser hos de ulike berørte, og andre hensyn som må veies mot et samtykke, slik at man nok skal være forsiktig med å legge for stor vekt på samtykke fra "den straffeforfølgningen har vært rettet mot".

Arbeidsprosesser m.v.

Kan forslaget medføre endrede arbeidsprosesser (mulighetene for å avidentifisere automatisk vs manuell gjennomgang, vil innsyn i hjelpedokumenter påvirke aktorgjennomføringen, vil offentliggjøring av fengslingskjennelser kunne medføre at saken må tilnærmes på en annen måte for mistenkte i samme sak osv. Vernes politiets kapasiteter, metoder m.v. i tilstrekkelig

grad? (ivaretas muligheten for å unnta fra innsyn dokumenter som viser bruk av skjulte metoder m.v.)?

Vi antar at automatisk aidentifisering kan gi noe enklere arbeidsprosesser. Samtidig må vi anta at henvendelser om merinnsyn - særlig fra pressen - kan øke nokså kraftig med de nye reglene, slik at det samlet vil gi en økt arbeidsbelastning. Det er likevel å anta at den økte arbeidsbelastningen vil lede til et betydelig merinnsyn enn tilfellet i dag, noe som vil bidra til å styrke offentlighetens kontroll med politiet. Det har en egenverdi i seg selv, men kan på sikt også bidra til å styrke politiets omdømme.

Vi er tvilende til om det kan påvirke aktorgjennomføringen negativt om hjelpedokumenter blir tilgjengelig for pressen samtidig med rettens aktører. Ei heller ser vi betenkeligheter med at det gis innsyn i fengslingskjennelser som gjelder unndragelses- og gjentakelsesfare (straffeprosessloven § 171 nr. 1 og 3), rettshåndhevelsesarrest (straffeprosessloven § 172), eller fengslingsgrunnlagene etter straffeprosessloven §§ 173 og 173a. Fengslingskjennelser begrunnet i bevisforspillelsesfare er eksplisitt unntatt fra innsyn. En begjæring om merinnsyn i slike kjennelser vil derfor bli vurdert særskilt, og om nødvendig nektet.

Det kan være vanskelig å vurdere i hvilken grad forslaget vil utfordre politiets muligheter for å verne sine kapasiteter i lys av alle typetilfeller, men erfaringsmessig er politiet flinke til å "skjule" sine metoder, også for sakens parter. Uansett vil dette være forhold som vil måtte bli vurdert etter reglene om mer-innsyn der de ulike hensynene vil bli vektet mot hverandre.

Til noen av politidirektoratets kulepunkter:

- *Lykkes forslaget med å gjøre reglene enklere å forstå – Gir de borgerne et klart bilde av hvilke opplysninger som kan gjøres tilgjengelig for allmenheten/pressen og gir motivene tilstrekkelig veiledning om anvendelse av unntakene i § 29 c og d?*

I dag er nok den største utfordringen for mange at gjeldende regler om innsyn oppleves som uklare, og at vi mangler tilstrekkelig godt innarbeidede rutiner for hvordan behandle innsynsforespørselene. Med enklere regler kan det brukes mer ressurser på avveiningen av de hensynene som gjør seg gjeldende ved vurderingen av om innsyn skal gis eller nektes. Forslaget vurderes å være klarere og enklere å forstå enn dagens regler, også for de som skal anvende reglene, og motivene gav svar på de spørsmål vi hadde. Det er likevel uheldig pedagogisk at bestemmelser om dokumentoffentlighet er spredt over flere lover/forskrifter. Det bør vurderes om bestemmelsene i politiregisterforskriften og påtaleinstruksen kan flyttes til straffeprosessloven.

- *Bør de registrerte ha klagerett?*

Spørsmålet om klagerett synes løst på en fornuftig måte ved at det ikke er klagerett for innsyn etter § 29 a og b. Det er argumentert godt i motivene mot at partene skal ha klagerett, og hensynet til partene er til en viss grad varetatt ved at de får uttale seg i forkant. Samtidig vil nok det at partene skal høres i forkant medføre økt saksbehandling hos påtalemyndigheten. Ved omfattende innsynsbegjæringer, f.eks. i sakskompleks med mange fornærmede, må det antas at arbeidsmengden kan bli nokså omfattende.

- *Forbud mot personsøk kan være effektivt - Er innramming av innsynskravet ellers tilstrekkelig til å ivareta personvernet til de involverte?*

Det vil alltid være en avveining, men slik forslaget er utformet, synes hensynene godt balansert innenfor reglene om mer-innsyn.

- *Sær-rettigheter for pressen – Er vær varsom-plakaten tilstrekkelig til å vareta de involvertes personvern?*

Vi vil som utgangspunkt tro at retningslinjene i vær varsom-plakaten vil være tilstrekkelig. Spørsmål om utlevering av opplysninger kan imidlertid by på krevende avveining, og det kan være vanskelig for den enkelte i en hektisk hverdag å klare å fullt ut vurdere rekkevidden og alle konsekvenser av et mulig mer-innsyn. For slike tilfeller vil det gagne de hensynene som begrunner at innsyn bør gis om man i større grad lykkes med å flytte ansvaret fra den som utleverer, til de som velger å offentliggjøre det de får tilgang til.

- *Er de foreslåtte tidsbegrensningene formålstjenlige*

Vi vurderer det slik. Det er bra at loven angir faste skjæringspunkt, selv om det også her er en forutsetning at det skal praktiseres mer-innsyn for pressen ved anvendelsen av tidsbegrensningene.

Med hilsen

Bjørn Larsen
Fungerende påtaleleder
Bjørn Frammarsvik Larsen
Politiinspektør

Per Johan Askevold
Politiinspektør

Per Johan Askevold
Politiinspektør

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.



Politidirektoratet
Postboks 2090 Vika
0125 Oslo

Øst politidistrikt

Deres referanse:

Vår referanse:
22/52992 - 30

Dato:
01.07.2022

Dokumentoffentlighet i straffesaker

1. Innledning

Det vises til utredning fra professor Ragna Aarli "*Dokumentoffentlighet i straffesaker*", samt direktoratets høringsbrev av 16. mai 2022.

Øst politidistrikt er enig i at det er behov for en gjennomgang og revisjon av regelverket, og mener utredningen er grundig og god. Selv om det er lagt opp til en bred høring, så mener vi det kan være behov for en bredere sammensatt arbeidsgruppe som ser nærmere på enkelte av problemstillingene som reises, dersom regjeringen velger å følge opp utredningen videre. Det bør foretas en grundig vurdering av de økonomiske og administrative kostandene dersom forslagene vedtas, og om det finnes verktøy som kan brukes for aidentifisering, eller om politiet må gjennomføre en manuell gjennomgang og vurdering av hvert enkelt dokument eller hver gruppe av dokumenter.

Formålet med regler om dokumentinnsyn for allmennheten er å føre kontroll med og bygge tillit til offentlig myndighetsutøvelse. Dette er et viktig prinsipp og politiet skal bidra til at det legges til rette for det. Samtidig må regelverket ta hensyn til de involverte i en straffesak, og deres behov for å komme seg videre, og hindre at informasjon av sensitiv karakter blir gjenbrukt (til dels også til underholdning). Politiets arbeidsmetoder kan i enkelte tilfeller være beskyttelsesverdige.

Vi ønsker å knytte noen kommentarer til enkelte problemstillinger som reises.

2. Ivaretagelse av personvern og økt interesse for "true crime"

Straffesaksdokumenter inneholder personlige opplysninger av sensitiv karakter. Av personvern hensyn vil derfor aidentifisering av fornærmede, vitner, mistenkte/siktede eller domfelte være en forutsetning for å kunne gi innsyn i tråd med forslaget i utredningen. Aidentifisering gir ikke anonymitetsvern, slik som også påpekt i utredningen, fordi det kan foreligge indirekte identifiserende opplysninger som ikke blir fjernet. Involverte i en straffesak kan ha et beskyttelsesverdig behov for å legge det straffbare forholdet bak seg, og kanskje

Øst politidistrikt

særlig i saker som det typisk vil være stor interesse for å få innsyn i. Personvernet og hensynet til privatlivets fred taler derfor for at en vurdering om innsyn også i enkelte tilfeller må omfatte anonymitetsvernet, noe som igjen vil gjøre arbeidet langt mer krevende.

Etter vårt syn bør en oppsettende klagerett for de registrerte utredes nærmere, og vi er ikke uten videre enig i at dersom parter og andre særlig berørte personer har fått uttale seg før innsyn gis, så bør innsynsorganet ha kompetanse til å innvilge innsyn med endelig virkning.

Det foreslås at dokumenter skal kunne deles på en åpen teknisk plattform, og det åpnes for at skal kunne kreves betaling for håndtering av oppgaven med å fjerne identifiserende opplysninger. Politiet registrerer generelt en stor allmenn interesse for straffesaker, og forslaget vil trolig medføre økte henvendelser til politiet fra kommersielle aktører. Øst politidistrikt har i løpet av de siste årene hatt en markant økning i antall henvendelser fra medier med interesse for gjenbruk av straffesaker. Dette gjelder først og fremst avgjorte straffesaker, men også uavgjort straffesaker.

Håndtering av denne type henvendelser bør ikke gå på bekostning av politiets og påtalemyndighetens primæroppgaver.

Spørsmålet om betaling for tjenesten reiser for øvrig i seg selv en rekke problemstillinger som utredningen ikke behandler nærmere.

3. Allmennhetens innsyn i påtalevedtak - kontroll med at borgere blir behandlet likt

Det er mange ulike hensyn som må tas når man vurderer utfallet av en straffesak, og det er det vanskelig å forstå begrunnelsen at allmennhetens innsyn i enkelte påtaleavgjørelser skal gis for å kunne føre kontroll med at borgerne behandles likt- og styrke tillitten til politiet.

4. Ressursbruk i forbindelse dokumentinnsyn etter dagens praksis

Øst politidistrikt bruker mye tid på å behandle innsynsbegjæringer. Det er særlig antallet innsynsbegjæringer i større avgjorte straffesaker som kan være krevende. Mediene etterspør gjerne alle dokumentene i en sak, og det er da nødvendig å vurdere hvert enkelt dokument i saken, og deretter finne en hensiktsmessig måte for informasjonsdeling. Vi har hatt innsynsbegjæringer i enkeltsaker som har krevd flere dagsverk, og særlig eldre straffesaker der ansatte har sluttet medfører økt tidsbruk. Innsynsbegjæringer i verserende straffesaker kan også være krevende. Et eksempel er en mottatt begjæring om innsyn i flere etterforskeres reiseregninger, hvor innsyn i hver enkelt regning måtte vurderes separat. Vi mener vi trygt kan konkludere med at behandlingen av innsynsbegjæringer etter dagens praksis er ressurskrevende for politidistriktet.

Med hilsen

Vibeke Schøyen

Påtaleleder

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

**Politidirektoratet**

Postboks 2090 Vikta
0125 Oslo

Troms politidistrikt

Unntatt offentlighet

-

Deres referanse:

Vår referanse:

Dato:

22/52992 - 28

30.06.2022

Høring - Dokumentoffentlighet i straffesaker

Viser til høringsbrev av 16.05.2022. Troms politidistrikt ved påtaleenheten og personvernrådgiver har sett på deler av utredningen og gir følgende høringsuttalelse, hovedsakelig knyttet til spørsmålene som POD reiser i brevet.

Vi imøteser en samling av reglene på dette området som i dag er spredt utover og vanskelig tilgjengelig. Vi vurderer de foreslåtte reglene som godt formulerte regler som er tydelige og vil være enklere å forstå enn dagens lovverk.

Straffesaksbehandlingen består i dag av mange systemer som skal fungere sammen og det er til dels noe vanskelig håndterbart. Et eksempel er domstolenes Aktørportal, hvor dokumenter deles med advokatene, men hvor påtalemyndigheten ikke er en del av systemet. Det har krevd en bevisstgjøring ovenfor domstolene rundt hva som kan lastes opp i portalen for å unngå at advokater får innsyn i dokumenter tilknyttet andre saker som de ikke skal se (ennå). Man bør for fremtiden tilstrebe mer felles systemer. Dersom domstolene skal behandle begjæringer om innsyn i kjennelser, straffesaksdokumenter mv., kan påtalemyndigheten ha behov for å kunne se hva det er gitt innsyn i og når.

Et funksjonelt "avidentifiseringsverktøy" finnes i dag ikke og sladding må gjøres manuelt på hvert enkelt dokument. Det lar seg gjøre digitalt i Adobe-programmer, men kan pr i dag, etter vår kjennskap, ikke kombineres med utsendelse via Straffesak forsendelse i BL. En portal for å gjennomføre digitalt innsyn i en avsluttet straffesak, slik foreslått i pol.reg.forskrift § 27-2, vil være kjærkomment.

Det er foreslått en rett til innsyn i "påtalevedtak" i en avsluttet straffesak, § 29 b. Vi har diskutert hva som er å anse som vedtaket. Vil politiets påtegning til statsadvokatene med et begrunnet forslag til vedtak være omfattet? Vil det påvirke hvordan vi skriver underretning om vedtaket til fornærmede eller mistenkte i saker, hvor vi noen ganger oppsummerer bevissituasjonen og forklarer henleggelsen?

Troms politidistrikt

Kontrollert gjennomsyn av lyd- og bildeopptak fra hoved- og ankeforhandling, jf § 29 b, vil være ressurskrevende å gjennomføre. En bør se på om dette kan automatiseres på noe vis. Den redaktørstyrte pressen kan tenkes bli gitt en tidsbegrenset kode for å kunne se gjennom opptak via en digital portal. Det må bero på et tillitsforhold at det da ikke gjøres noen form for skjermopptak. Misbrukes tilliten, vil mediet miste muligheten til å bruke portalen senere. Alternativt at den digitale portalen bare kan nås fra en politistasjon, hvor journalist møter opp, leverer fra seg mobiltelefon mv og blir vist til en arbeidsstasjon hvor man selv logger seg på og finner fram opptaket. Det må lages løsninger for at dette kan gjøres uten at det medfører særlig arbeid for tjenestepersonell fra straffesaksbehandlingen.

Vær varsom-plakaten rammer inn pressens behandling av opplysninger de blir kjent med i straffesak, men pressen er i stor grad unntatt fra personopplysningsloven, jf dens § 3. Det bør kanskje ses på om det bør reguleres hvordan pressen skal behandle informasjonen med henhold til for eksempel oppbevaring, deling og sletting av dokumenter de får innsyn i.

"Dokument" som begrep bør etter vår mening beholdes. Det er et etablert begrep og det er høyesterettspraksis på hva som omfattes av begrepet, eksempelvis hva som er "sakens dokumenter".

Vi er imidlertid til at pressen skal kunne gis innsyn i dokumentbevis som har vært fremlagt offentlig i retten, jf § 29a, annet led, bokstav g. Vi tenker her typisk på overgrepsmateriale som vi mener ikke bør deles i andre former enn at det fremlegges for retten.

I brevet stilles spørsmålet om de registrerte bør ha klagerett. Dette er, så langt vi kan se, ikke omhandlet i utredningen. Det kan være mange "registrerte" som er omfattet av innsynet. Vi ser for oss at dette kan bli en stor krets og kreve omfattende saksbehandling hvor disse må varsles og gis klagerett. Skal varsel gis før innsyn gjennomføres, slik at klage kan gi oppsettende virkning? Hensynet til at regelverket skal være praktisk gjennomførbart og legge til rette for effektiv saksbehandling, taler mot å gi disse klagerett.

Med hilsen

Elin Norgård Strand
Politiinspektør

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.



Politidirektoratet
Postboks 2090 Vik
0125 Oslo

Nordland politidistrikt

Deres referanse:

Vår referanse:
22/52992 - 26

Dato:
30.06.2022

Dokumentoffentlighet i straffesaker – hørings svar fra Nordland politidistrikt

Det vises til høringsinnbydelse av 16. mai 2022.

Nordland politidistrikt noen merknader til høringen. Som det framgår av vårt svar vil det være behov for ytterligere utredning på grunn av svakheter med foreliggende utredning som ikke kan oversees. Vårt hørings svar vil derfor i det vesentlige omfatte mer generelle betraktninger til forslaget, men også poengtere vårt syn på enkeltheter i forslaget hvor det er naturlig.

Metode:

Innledningsvis vil en knytte noen kommentarer til sammensetningen av bidragsytere til forslaget. En er i utgangspunktet kritisk til at en så vidt omfattende og vidtrekkende endring som forslås skal baseres på en enpersonsutredning. Dette tilkjennegis også av utreder selv, jfr. pkt 2.2. Videre vil en påpeke at aktørene som har vært tilknyttet utredningen, enten de har vært kontaktet av utreder selv eller på eget initiativ har tatt kontakt har en sterk slagside mot pressen ved at vel 40% av disse har knytning til pressen. Påtalemyndigheten er representert ved om lag 16% av bidragsyterne. Av disse er ingen representanter fra påtalemyndigheten i politiet som en antar vil få mest befatning med de endringer som foreslås. Dette anses som en ikke ubetydelig svakhet med utredningen, og derved har også de forslag som fremmes i det dette perspektivet ikke har fått sin synlige plass. Det gjelder spesielt i forhold til når saker er under etterforskningsstadiet. Det hevdes blant annet at påtalejuristene nederst i påtalehierakiet vurderer risiko ved å innsyn for høy, ettersom høyere påtale i flere tilfeller overprøver disse vurderingene. Dette skyldes etter vår oppfatning i mange tilfelle at ståstedet er så vidt ulikt, at de vurderinger som gjøres skyldes ulike vurderinger av de hensyn som gjør seg gjeldende særlig på etterforskningsstadiet.

En vil derfor allerede på bakgrunn av dette anmode om at det må gjøres en ytterligere utredning hvor hensynene som gjør seg gjeldende for særlig etterforskningsstadiet gjennomgås med involvering fra politiet og påtalemyndigheten.

Nordland politidistrikt

Innhold av forslagene:

Generelle betraktninger:

Det er positivt at det legges opp til en forenkling av regelverket. Dette vil sikre en mer effektiv vurdering av innsynskrav og rettslikhet i hele kjeden.

Det er viktig å presisere at man anerkjenner pressens virkeområde og deres samfunnsoppdrag som er en viktig del av vårt demokratiske system. Samtidig vil det ofte oppstå kryssende interesser mellom pressens behov for informasjon, og den informasjon som kan og bør gis fra straffesaker, enten det skyldes hensyn til de involverte eller av hensyn til etterforskningen.

Pressens egenjustis og etiske normer, og særlig "Vær varsom"-reglene, fremheves som garantister for forsvarlig behandling av den informasjon som pressen gis tilgang til. Ved gjennomgang av PFU-avgjørelser ser en at det har vært en økning av klager fra 2010 til 2021 med vel 173%. Antall konstaterede brudd i samme periode har kun vært 18%. En stiller derfor spørsmål ved om pressens egen "domstol" er i stand til å ivareta interessene til de som har vært utsatt for påståtte overtramp fra pressens side. Det er derfor grunn til å se nærmere på hvor effektiv og reell prøving denne behandlingen er, gitt at pressen skal gis ytterligere privilegier innenfor strafferettspleien. I en mediehverdag som i stor grad handler om å få nyhetene raskest ut, de beste bildene og flest klikk på nettutgavene er også pressens hverdag endret gjennom den digitale revolusjonen. Vi har dessverre erfart at hensynet til etterforskning ikke har blitt ivaretatt eller hensyntatt flere ganger i alvorlige straffesaker, til tross for at man har anmodet pressen med å være tilbakeholden med å formidle informasjon som de har vært kjent med.

Etter vårt syn er derfor ikke de presseetiske reguleringene tilstrekkelig, og det bør derfor utformes egen generell straffebestemmelse som straffesanksjonerer de forsettlige og grov uaktsomme overtredelser ved videreformidling av informasjon. Dette erkjenner man er kontroversielt, men nødvendig dersom den foreslåtte endring går igjennom. Økt tilgang på personsensitiv informasjon vil måtte møtes med økt ansvar.

Forslaget slik det foreligger vil innebære en vesentlig endring i retten til innsyn og merinnsyn. Endringene, slik de er utformet, vil på mange måter medføre et paradigmeskifte i innsynsregelverket i straffesaker. Norsk strafferett har mange likehetstrekk med dansk strafferett, som gjør at vi mer naturlig må sammenligne oss med rettstilstand i Danmark enn i Sverige. Svensk strafferett avviker på mange måter det norske systemet, slik at overføringsverdien for enkeltområder som innsyn blir begrenset. Utredningen synes ikke å ta dette utgangspunktet, og lener seg i for stor grad på regelverket i svensk rett.

Slik forslaget er utformet mener vi at det må gjøres noen skarpere sonderinger ut fra hvilke stadier straffesaken befinner seg i. Det er vidt ulike hensyn som gjør seg gjeldende under etterforskningen, og etter at påtaleavgjørelse er tatt, eventuelt at tiltale er tatt ut og behandlingen i rettsapparatet. Generelt mener vi at forslagene ikke i tilstrekkelig grad har tatt inn over seg disse ved utformingen av forslaget. Det bør derfor utformes regler hvor dette tas hensyn til.

De foreslåtte bestemmelsene er i og for seg klart utformet, og gir tilsynelatende regler som er forståelig. Etter vårt syn som angitt ovenfor fanger de likevel ikke opp de ulike hensyn som gjør seg gjeldende alt etter hvilket stadium av straffesaken man skal vurdere disse opp mot på grunn av sin generelle utforming. Det er vår oppfatning at innsynsretten bør være betydelig

mindre på etterforskningsstadiet, hvor hensynet til etterforskningen må veie tyngre enn hensynet til offentlighetens behov for innsyn. Det er særlig fare for bevisforspillelse, påvirkning av bevis eller tilpassing av bevis som vil gjøre seg gjeldende. Det vil være uheldig i de fleste saker om mistenkte, fornærmede og vitner skal kunne gjøre seg kjent med sakens innhold før endelig påtaleavgjørelse er truffet. Disse hensyn gjør seg ikke gjeldende i like stor grad etter at det er truffet endelig påtaleavgjørelse.

Regelverket bør derfor bygges opp etter fire ulike stadier av straffesaksbehandlingen; etterforskning, etter påtaleavgjørelse, under hovedforhandling og etter dom. Reglene må tilpasses de kryssende behov som gjør seg gjeldende under de ulike stadiene, og omfanget av innsyn må klargjøres innenfor disse. Det bør også skilles mellom tilgang som enhver kan kreve, og hva som de redaktørstyrte mediene kan kreve, herunder bestemmelser om meroffentlighet.

En vil også påpeke at digitalisering i straffesaker benyttes som argument for å endre dagens regelregime. Innholdet i straffesakene har ikke endret seg vesentlig som følge av digitalisering; det er hvorledes informasjon lagres som har vært undergitt endring. Det i seg selv kan ikke begrunne behov for endring i retten til innsyn.

Fjernmøteteknologi, og faren for svikt ved bruk av denne, er også benyttet som argument for å underbygge utvidet tilgang for publikum til etterfølgende dokumentinnsyn. Dette framstår som en noe søkt begrunnelse, idet svikt i fjernmøteteknologien vil medføre at møtet stanses eller utsettes til de teknologiske utfordringene er løst. Alternativt vil det medføre fysisk møte.

Særskilt om skjulte metoder:

Politiets hovedoppgave er å bekjempe kriminalitet, herunder å forebygge, avdekke, oppklare og iretteføre straffesaker. Politiets virkemidler favner over flere ulike metoder og midler. Hvorledes politiet innretter seg, og arbeider, for å utføre disse oppgavene vil det etter vårt syn ikke gis fullt innsyn i. Det vil lett medføre at de som utfører kriminalitet kan innrette seg etter dette, og effektivt hindre at kriminelle handlinger ikke oppdages eller unødige vanskeliggjøre etterforskningen av begått kriminalitet.

Politiets særskilte adgang til å bruke skjulte metoder er forbeholdt de mest alvorlige sakene, og hvor samfunnets interesse i å oppklare slike saker er ekstra stor. Dette medfører at de ulike hensyn må veies mot hverandre.

Offentligheten har et selvsagt behov for å gis generelt innsyn i hva politiet gjør og har anledning til å gjøre, men detaljer og dypdykk i metodene bør det av hensyn til en effektiv kriminalitetsbekjempelse ikke gis innsyn i. Her må det offentliges behov for innsyn vike for de hensyn som taler for vern av politiets metoder.

Innføringen av nye metoder har sin bakgrunn i et endret kriminalitetsbilde, hvor særlig den organiserte og profesjonaliserte kriminaliteten er blitt mer og mer fremtredende. Denne kriminaliteten særkjennes også av aktører som er spesielt tilpasningsdyktig for å sette inn mottiltak mot disse metodene. At politiet benytter slike metoder er offentlig kjent, og i en stor grad lovregulert. Vilkårene for å benytte metodene er således også kjent. Derimot er opplysninger om i hvilke situasjoner, og hvordan man rent faktisk benytter disse mindre kjent da dette omfattes av politiets metodevern. Det vil virke uheldig om en gjennom dokumentinnsyn kan skaffe seg slik kunnskap, og innsyn som kan åpenbare slik informasjon må være unntatt offentliggjøring.

Det er derfor vår klare oppfatning av at endring i innsynsreglene ikke kan omfatte de skjulte metodene.

Partene i en straffesak, også hvor det er brukt skjulte metoder skal ha et større krav på innsyn enn hva offentligheten har, og derved sikres rettssikkerheten for disse. De farene for overtramp eller misbruk av metoder som man kanskje frykter vil ivaretas av partene og/eller deres representanter, sammen med domstolskontroll.

Hensynet til involverte parter:

Forslaget drøfter i liten grad konsekvensene for de involverte partene, enten det gjelder mistenkte/tiltalte, fornærmede og vitner den foreslåtte åpenheten i straffesakspleien vil innebære. Også disse har krav på privatliv. Mange av straffesakene inneholder elementer av svært personlig karakter, enten det gjelder sedelighetssaker eller familievoldssaker. Også andre typer saker vil kunne inneholde svært utleverende informasjon om den enkelte som opptrer i sakene. En ser også mulighet for at personer med en viss offentlig interesse vil kunne bli uforholdsmessig eksponert gjennom personspeifikke innsynskrav. Terskelen for hva man mener er offentlig interesse senkes, jo mer lokalt vurderingen gjøres. Vi har f.eks. opplevd at man mener at en økonomisjef i en mindre bedrift er ansett som person med offentlig interesse i forbindelse med innsynskrav. En kan ikke se at utredningen drøfter denne problemstillingen, som etter vår oppfatning dekkes av retten til privatliv.

En frykter også at flere vil kvie seg for å gi politiet nødvendig informasjon dersom man risikerer å få avgitt informasjon offentliggjort gjennom media. Påtegninger og andre dokumenter som produseres i forbindelse med saken kan også inneholde informasjon om hvorledes politiet og påtalemyndigheten vurderer de enkelte informasjonene/bevisene som avgis i straffesakene. Det er ikke nødvendigvis slik at slike vurderinger vil falle heldig ut for den enkelte involverte i saken. Det vil derfor være en ikke ubetydelig ekstra belastning om disse vurderingene skal bli offentlig kjent gjennom presseoppslag.

En ubetinget rett til innsyn for forhold som kan være av personlig art bør derfor ikke innføres, uten at det gis involverte parter rett til å uttale seg om innsynskravet. Det bør også være mulig å påklage et vedtak om rett til innsyn, og dersom klagerett benyttes bør det gis ubetinget oppsettende virkning.

Økonomiske og administrative konsekvenser:

Det eksisterer i dag ingen verktøy som er tilgjengelig for politiet for å avidentifisere informasjon. Dette må derfor gjøres manuelt gjennom bruk av Adobe PRO. Omfanget av den foreslåtte innsynsretten medfører at det må allokere ressurser til denne oppgaven.

Pressen i Nordland har ved jevne mellomrom etterspurt tilgang til "bøteregetret", dvs. innsyn i alle forelegg som utferdiges. I medhold av riksadvokatens rundskriv om innsyn, sammen med politiregisterloven har de fleste innsynskrav blitt avvist.

For Nordlands vedkommende utferdiges det om lag 2000 forelegg i året. En antar at avidentifisering av forelegg vil ta om lag 15 minutter pr forelegg. Et forsiktig anslag tilsier da at det går ca et halvt årsverk kun på denne oppgaven. I tillegg kommer avidentifisering av andre dokumenter som omfattes av de foreslåtte endringene, eksempelvis påtegninger,

henleggelse og oversendelse til konfliktrådet. Antakelig vil dette medføre opp mot to årsverk som for vår del utgjør over 10% av tilgjengelig arbeidskapasitet innenfor straffesaksstøtte. Allerede i dag er kapasiteten innen straffesaksstøtte kritisk lav som følge av nedtrekk i sivile stillinger etter reformen. Det sier seg selv at en slik oppgave ikke kan løses innenfor gjeldende ressurser, og vil kreve en tilførsel av merkantil arbeidskraft av ikke ubetydelig størrelse landet sett under ett.

Hva gjelder "kontrollert gjennomgang" gjennomføres dette i dag i vårt distrikt. Omfanget er imidlertid beskjedent, og mulig på grunn til dette er at man må møte fysisk på politistasjon. Kontrollert gjennomgang medfører at man binder opp særlig merkantilt personell i forbindelse med gjennomsynet, ettersom kontroll skal være reell. En økning av omfanget vil som for aidentifisering kreve tilførsel av ytterligere personell.

En antar det også vil medføre ytterligere arbeidsoppgaver på påtalejuristene dersom innsynsadgangen økes. Regelverket strammes opp, gjøres mer tilgjengelig, men samtidig klarere rettigheter for de som søker innsyn. De "standardinnsynskrav" som forventes vil derfor være lite problematisk å saksbehandle, men det gjenstår å se hvilket omfang det vil få. Mer krevende vil det være å gjøre vurderinger opp mot merinnsyn og også her forventer en økning i antall henvendelser. Det er derfor grunnlag for å anta at arbeidsmengden knyttet til innsynskrav vil øke generelt for påtalejuristene som sådan. Dette vil åpenbart påvirke kapasitet innenfor andre områder.

Med hilsen

Stig Morten Løkkebakken
Politiinspektør

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.