

Justis- og beredskapsdepartementet

5. september 2022
Deres referanse: 22/1508

Høring – Dokumentoffentlighet i straffesaker

1. Innledning

Norsk Journalistlag (NJ) er organisasjonen for alle som jobber med journalistikk eller bidrar til redaksjonelle produkter i norske medier. Medlemmer i NJ arbeider på grunnlag av retten til fri informasjon og hensynet til faglig integritet i samsvar med presseetikken. Vi skal ivareta medlemmenes journalistfaglige interesser og blant annet verne om yringsfriheten og den redaksjonelle uavhengigheten. NJ har i dag 8200 medlemmer.

Vi viser til jusprofessor Ragna Aarlis utredning av 28. februar 2021 med forslag til endringer i regelverket om allmennhetens innsyn i straffesaksdokumenter, og takker departementet for utsatt høringsfrist. Dette er etter vår mening en av de viktigste kartleggingene som er gjort på offentlighetsfeltet de siste årene.

Det er i samfunnets interesse at straffesaker blir omtalt i pressen. Hensynet til allmennprevensjon tilsier at publikum blir kjent med hvilke handlinger som er kriminalisert og hva som blir virkninger av lovbrudd. Når myndighetene har innledet straffeforfølgning, vil det dessuten foreligge allmenn interesse i å kontrollere at forfølgningen er forsvarlig. Innsyn bygger innsikt og tillit til den offentlige myndighetsutøvelsen – både til myndighetenes saksbehandling av enkeltsaker og deres systemer for behandling av straffesaker.

NJ har, sammen med de andre presseorganisasjonene, vært blant pådriverne for å få gjennomført en slik utredning på området. Dagens innsynsregler i straffesaker er utdaterte. Som Aarli fremhever i utredningens kapittel 4, har reglene i en årrekke blitt utredet og forsøkt revidert, uten at dette er fulgt opp av lovgiver. Det har skjedd en betydelig rettsutvikling på området, men likevel har regelverket ikke vært vesentlig endret på 20 år. Dette har også gjort rettsreglene teknologisk utdatert. Strafferettsområdet trenger derfor liknende innsynsregler for allmennheten som i sivile saker og på forvaltningsrettens felt.

Det har vært et paradigmeskifte i spørsmålet om redaktørstyrte journalistiske mediers innsyn i dokumenter i straffesaker. Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) og Høyesterett har banet vei, og Den europeiske menneskerettskonvensjonen (heretter EMK) artikkel 10 om yringsfrihet rekker i dag som selvstendig rettsgrunnlag for krav om innsyn. Vi er på overtid når det gjelder å få et lovverk i tråd med denne rettsutviklingen.

Dagens regelverk på området er uklart, fragmentert og uoversiktlig. Det innebærer en fare for ulik rettssikkerhet og ulikheter i informasjonstilgangen fra politi- og påtalemyndighet til publikum og mediene.

Konsekvensen er at offentlighetsprinsippet er dårlig forankret hos de ansvarlige myndighetene og deres praksis i innsynssaker er langt mer restriktiv enn hva EMK artikkel 10 tilsier. Dagens rettsregler baserer seg i tillegg i for stor grad på skjønn. Dette gir politi- og påtalemyndighet omfattende tolkningsmakt, og reglene praktiseres svært ulikt.

Våre medlemmer melder tilbake om store geografiske forskjeller på hva man får tilgang til, og at det også i en og samme redaksjon kan være forskjell på hvilke dokumenter ulike journalister får innsyn i. Slik kan det ikke være.

Det er med andre ord behov for teknologisk tidsmessige bestemmelser, innholdsmessig oppdateringer som kodifiserer gjeldende rett, forenkling og klarere rammer for skjønnsutøvelsen.

I arbeidet med å få gjennomført utredningen som nå er på høring, har presseorganisasjonene vist til at det svenske innsynssystemet gir borgerne større grad av forutsigelighet om hvorvidt de vil få innsyn i den informasjonen de ønsker. At nesten alle etterforskningsdokumentene som blir lagt frem for retten, blir offentlig fra det tidspunkt det er tatt ut tiltale, gir svenske journalister større muligheter for å avdekke svakheter i politiets materiale. Helheten i bevisbildet gis forut for hovedforhandlingen, i stedet for styrte lekkasjer og vilkårlige uttalelser («informasjonskorupsjon»). Svenske medier får mulighet til å gi bevisene en kritisk vurdering. Norsk offentlighet fortjener at norske journalister har minst like gode muligheter som sine svenske kolleger til å gjøre undersøkende journalistikk på krimfeltet.

De senere gjenopptakelser av flere store saker, med inngripende konsekvenser for de domfelte, aktualiserer tilgang til sakens dokumenter på et tidlig tidspunkt. Det er grunn til å spørre seg om Tengs-saken og Baneheia-saken ville hatt et annet forløp om pressen hadde hatt tilgang til «hele bildet» fra det tidspunkt tiltale ble tatt ut.

2. Overordnet om utredningen

NJ støtter innføringen av en *fanebestemmelse* i utkast til ny straffeprosesslov § 29, men foreslår at utkast § 29g)(2) og (3) og § 29h)(3)(1) flyttes til denne bestemmelsen. Det vil etter vår mening innebære en raskere forståelse av at innsynskrav i verserende saker skal «rettes mot den domstol som har saken til behandling», mens slike krav i avsluttede straffesaker «rettes mot politidistriktet på det sted hvor saken har vært behandlet eller hvor fatterforskningen har vært ledet, eller til Arkiverket dersom arkivansvaret er overført dit.» Vi mener det også hører med i en slik fanebestemmelse å legge inn: «Ved anvendelse av regler om unntak fra innsyn, skal merinnsyn vurderes».

NJ mener at Aarli har utarbeidet mer gjennomarbeidede forslag som angir hovedreglene om åpenhet, enn *unntakene* fra innsyn. Flere av de foreslåtte begrensningene i offentlighet mangler etter vår mening en utdypende drøftelse av konsekvensene av forslagene. Vi synes særlig at utkast § 29c) ikke har samme kvalitet som de øvrige forslagene, og at bestemmelsen mangler den gode systematikken og brukervennligheten som det er behov for. Likeledes mener vi unntaksforslagene enkelte steder går lengre enn gjeldende rett, og andre steder har en uklar ordlyd sett hen til hva som trolig er hensikten med forslaget. Dette vil vi behandle fortløpende i tilknytning til de enkelte dokumenttypene.

Vår sterkeste kritikk av utredningen er rettet mot *merinnsynsforslaget* i utkast § 29e), som vi er svært skuffet over ikke er foreslått som en pliktregel. Vi mener det er essensielt å innføre en egen merinnsynsbestemmelse, for å forhindre dagens sprikende praktisering av dette viktige prinsippet. Vi synes likevel ikke at Aarli har truffet når det gjelder den konkrete utformingen av bestemmelsen. Vi mener de foreslåtte kriteriene for avveiningen ikke er i tråd med kravene EMD og Høyesterett har utviklet for informasjonskrav etter EMK artikkel 10 når mediene ber om innsyn. NJ ønsker med andre ord et tydeligere regelverk om merinnsyn enn i utredningen.

Siden bestemmelsene om rett til innsyn knyttes opp mot saksbehandlingen i domstolene, mener vi det er en fornuftig løsning at *plikten* til å gi dokumentinnsyn i verserende saker, *legges til domstolene*. Det er også et sterkt behov for en *frist* på normalt 1-3 virkedager for behandling av innsyns krav, slik Aarli foreslår. Men vi mener at politi- og påtalemyndighet ikke kan «fredes» for innsynsplikt *før* etterforskningsdokumentene har kommet inn til domstolene. Etterforskning tar normalt lang tid. Innsyn i for eksempel siktelsler og tiltalebeslutninger kan etter vår mening ikke utsettes til tidspunktet Aarli foreslår. *Politi- og påtalemyndighet* må fremdeles ha en plikt til å gi innsyn i utferdigede etterforskningsdokumenter *før* disse har kommet inn til domstolene.

Norske domstoler trenger et krafttak for å få på plass en egnet digital infrastruktur. Tjenestene domstolene tilbyr må utvikles aktivt i takt med mulighetene ny teknologi skaper. I den sammenheng støtter vi Aarlis forslag om at pressen gis en utvidet *innsynsrett i lyd- og bildeopptak* fra hoved- og ankeforhandlinger, men ønsker at dette gjennomføres ved «kopi» av opptaket. Slik tilgang, enten direkte eller i opptak, vil også være til stor hjelp for at mindre redaksjoner, eller redaksjoner med lang reisevei til rettslokalene, får anledning til å dekke saker. Tilgangen er med andre ord et bidrag til å opprettholde mediemangfold.

Vi støtter forslaget om at det utredes nærmere muligheter for *sentralisert klagebehandling* av dokumentinnsyn for allmennheten i straffeprosessloven. Dette vil etter vårt syn samle og styrke fagkunnskapen som er ønskelig for å avgjøre offentlighetsspørsmål. Siden NJ representerer «premium»-bruker av reglene på området, ønsker vi å bli representert i et slikt utredningsarbeid.

Vi synes det også er fornuftig med en *selvbetjent løsning* for innsyn i en «Plattform for påtaledata». Dette vil være ressursbesparende, og bringe innsynsretten på området inn i en moderne og teknologisk hverdag. Men vi mener forslaget om at direkte identifiserende opplysninger om fornærmede og vitner kan fjernes, uthuler mange av Aarlis gode åpenhetsintensjoner. En slik ordning vil være et tilbakeskritt for journalistikkens arbeidsbetingelser på straffefeltet.

Vi går likeledes imot forslaget om at domstolen kan *settes vilkår for mediernes offentlige gjengivelse* av opplysninger de har fått innsyn i. Det vil være et stort tilbake steg om domstolene i større grad gis anledning til å treffe beslutninger om mediernes publisering. Den rollen ligger til redaktøren.

3. Særretter til innsyn for mediene

Som Aarli understreker en rekke steder i utredningen, nyter de redaktørstyrte journalistiske mediene et særskilt menneskerettslig vern for å kunne ivareta oppgaven som vaktbikkje («watchdog»). EMK artikkel 10 angir et selvstendig rettsgrunnlag når mediene ber om innsyn i straffesaksdokumenter. Ved et eventuelt avslag på innsyn må det dermed godtgjøres at vilkårene i artikkel 10 nr. 2 er oppfylt. Det innebærer at det må foretas en interesseavveining for å avgjøre om nødvendighetskravet er oppfylt. Etter en konkret vurdering kan det således være en plikt, ikke bare en rett, til å gi pressen innsyn. Som Aarli viser til i kapittel 7.6, i sin gjennomgang av rettspraksis fra EMD og Høyesterett, kan EMK artikkel 10 dermed gi mediene et «informasjonskrav» på innsyn i straffesaksdokumenter.

Vi mener det derfor er påkrevd i ny straffeprosesslov å innføre særretter til innsyn for pressen, slik dette blant annet er foreslått i utkast §§ 29(2), jf. §§ 29a)(2) og 29b)(2). Det fremkommer av § 29(2) at dette også gjelder for §§ 29b)(3), 29c) og 29d), men det kommer dessverre ikke frem i disse bestemmelsenes ordlyd. NJ foreslår at dette legges uttrykkelig inn i §§ 29b)(3), 29c) og 29d).

Vi synes imidlertid at Aarli ikke går langt nok i henhold til EMK artikkel 10 i å etablere slike særrettigheter for de redaktørstyrte journalistiske mediene. Det gjelder særlig i tilknytning til merinnsynsbestemmelsen i utkast § 29e), som vi utdypet nærmere i punkt 6. Men det gjelder også i flere andre av de foreslåtte bestemmelsene, der det i merknaden er presisert at merinnsyn skal vurderes særskilt for pressen, men der dette ikke fremkommer direkte av lovens ordlyd. Dette gjelder for eksempel:

- § 29a)(2)c) om bevismateriale for en avgjørelse om bruk av tvangsmidler og Aarlis kommentar side 134,
- § 29a)(2)f) om bevisoppgave der saken helt eller delvis vil bli ført for lukkede dører og Aarlis merknad side 145,
- §29a)(2)g) om dokumentbevis der saken helt eller delvis har gått for lukkede dører og Aarlis merknad side 156 og 236,
- § 29b)(3) om kopi av lyd- og bildeopptak fra forhandlinger og Aarlis kommentar side 172,
- § 29c)(1)a) om forenklet forelegg og Aarlis kommentarer om bestemmelsen på side 240),
- § 29c)(1)b) om påtalevedtak som er truffet for mer enn 1 år siden og Aarlis kommentarer side 124 og 240, samt
- § 29c)(3) om opplysninger som det i utgangspunktet ikke skal gis innsyn i fordi retten har truffet avgjørelse om å begrense møte- eller referatoffentlighet i saken og Aarlis kommentar side 242.

Så lenge slike viktige føringer kun står i lovforarbeidene, og ikke i selve lovteksten, får verdien av prinsippet etter vår mening ikke den sentrale betydningen det bør ha. NJ foreslår at dette fremkommer direkte av ordlyden i disse bestemmelsene, og behandler også dette i tilknytning til de enkelte dokumenttypene. Utkast § 29c) omtales særskilt i punkt 7.

4. Viktige avklaringer i Våpeninnsynssaken

Det har vært prosesskrevende for mediebransjen og presseorganisasjonene å få avklart rettstilstanden for redaktørstyrte journalistiske mediers innsynsrett på området. Både Treholtinnsynssaken Rt 2013 side 374, Legevaktvideosaken Rt 2015 side 1467 (begge omtalt i utredningens kapittel 7.6) og Våpeninnsynssaken HR-2021-526-A (omtalt kort i kapittel 3.2) har vært fremmet av mediebransjen selv.

Rettsavgjørelsen i Våpeninnsynssaken ble avsagt etter at Aarlis utredning ble lagt frem. Av prinsipielle grunner var NJ, sammen med Norsk Redaktørforening (NR), partshjelper for Verdens Gang (VG). Høyesterett slår her igjen fast at krav om innsyn kan forankres direkte i EMK artikkel 10, og presiserer at VG, NR og NJ dermed «langt på vei har fått medhold når det gjelder de prinsipielle rettsspørsmålene».

Det store flertallet av straffesaker avsluttes uten behandling i domstolene. Det er derfor viktig når Høyesterett understreker at «Når saken avsluttes uten at det skjer noen behandling i domstolene, kan offentlighetens behov for innsyn i saken og politiets og påtalemyndighetens behandling av den, vanskelig ivaretas på annen måte enn gjennom dokumentinnsyn. Dette må være et sentralt utgangspunkt ved vurderingen etter EMK artikkel 10.» Påtalemyndigheten gjorde gjeldende at retten til innsyn etter EMK artikkel 10 ikke omfattet det som betegnes som «klassiske straffesaksdokumenter». Høyesterett avviste et slikt skille og presiserte at «måten EMD bygger opp sin drøftelse på, gir (...) ingen holdepunkter for at det skulle gjelde noe generelt unntak eller særlige regler for innsynsretten i straffesaksdokumenter.»

Dette er viktige avklaringer som vi mener mangler i Aarlis utredning, og som vi kommer tilbake til i punkt 6c) og e) om merinnsyn og punkt 7 om utkast § 29c).

Vi viser for øvrig til VGs høringsuttalelse.

5. Journalistenes samfunnsrolle og særlig om frilansere

Som Aarli fremhever i kapittel 10.3.2, fremmes et flertall av innsynskrav i straffesaksdokumenter av journalister – og dermed våre medlemmer. Journalister bruker regler om innsyn mer enn noen annen samfunnsgruppe. De kan med rette derfor kalles «premium»-bruker av reglene på området, slik Aarli betegner journalistene i kapittel 11.5.1.

Mediene representerer allmennheten i reglene om offentlighet i straffesaker, og journalistisk arbeid er særlig viktig på lukkede arenaer der myndighetene har et maktmonopol. Rettsregler om dokumentoffentlighet er ett av de viktigste arbeidsredskapene journalister har for å omtale straffesaker av samfunnsmessig betydning. Reglene har stor betydning for større redaksjoner med dedikerte journalister innenfor retts- og kriminaljournalistikken, men også mindre redaksjoner som mer sporadisk dekker aktuelle straffesaker. Det er en presseetisk plikt å verne om offentlighetsprinsippet. Størst mulig åpenhet og innsyn er helt avgjørende for at mediene skal kunne utføre sitt journalistiske oppdrag som kritisk videreformidler av og plattform for debatt om viktige samfunns spørsmål. I denne sammenheng er det viktig å minne om at ferske undersøkelser viser at norske medier har økt tilliten i den siste femårsperioden, jf. Fritt Ord og Institutt for samfunnsforskning «Ytringsfrihet i en ny offentlighet: befolkningens holdninger til ytringsfrihet og informasjonsfrihet i Norge, 26. april 2022», Nordiske Mediedagers Medieundersøkelse fra mars 2022 og Arendalsukas ferske tillitsundersøkelse. Tilliten til mediene har aldri vært målt høyere enn i år.

NJ støtter Aarlis forslag om å bruke lovuttrykket «personer i oppdrag underlagt redaktøransvar», med henvisning til medieansvarslovens lovtekst. Det vil si personer som jobber etter de journalistfaglige metodene og under redaksjonell kontroll. Når det gjelder kritikken av lovens virkeområde for nyhetsbyråer, viser vi til Norsk Presseforbund og Norsk Redaktørforenings høringsuttalelser.

Som Aarli presiserer på side 232, inkluderer uttrykket «i oppdrag for» også «frilansjournalister i enkeltoppdrag.» For NJ er det svært viktig at frilansere inkluderes, og vi støtter derfor også Aarlis forslag til endring av forskrift om offentlighet i rettspleien § 7. Vi har forståelse for kravet om at frilansere må godtgjøre at tilgang er påkrevd for å utføre oppdrag for medier omfattet av medieansvarsloven, men dette må ikke gjøres for byråkratisk. Her bør for eksempel medlemskap i Norsk Journalistlag være tilstrekkelig, men ikke en nødvendig dokumentasjon. Andre måter kan for eksempel være å oppgi viktigste oppdragsgiver eller legge ved dokumentasjon på redaksjonelt arbeid.

Aarlis forslag til hvordan frilansere kan inkluderes, er langt bedre enn dagens kriterier som Domstoladministrasjonen legger til grunn når journalister søker tilgang til deres pressetjeneste. Som Aarli omtaler på side 193, er vilkårene her for tilgang at vedkommende «har journalistikk som hovedeskjeft, som ansatt eller frilanser». Dette er lite realistisk i forhold til dagens arbeidssituasjon, og NJ har siden 2015 gått vekk fra dette kravet for å kunne bli medlem hos oss. Medlemskap kan i dag innvilges «for alle som arbeider med journalistikk, eller bidrar til redaksjonelle produkter». En del frilansere har i dag dessverre ikke mulighet til å livnære seg fullt ut av journalistikken, men må gjøre det på deltid og ta andre typer jobber ved siden av. NJ mener derfor at journalistbegrepet ikke kan være avhengig av hvor stor prosent man jobber som journalist. Også deltidsansatte i mindre enn 50 % redaksjonell stilling bør få tilgang til pressesidene. Det avgjørende må ikke være om man jobber 49 % eller 51 % som journalist, særlig tatt i betraktning at en frilansers oppdragsmengde vil kunne variere. Det avgjørende er om man arbeider profesjonelt på grunnlag av faglig integritet i samsvar med presseetikken. Det er samfunnsoppdraget NJ er opptatt av å verne, og da kan ikke oppdragsprosenten være avgjørende for å kunne drive kritisk og undersøkende journalistikk.

6. Lovfestet merinnsynsregel

a) Merinnsynsprinsippets betydning

Som forrige Ytringsfrihetskommisjon uttalte, er merinnsyn en «kjernebestemmelse i innsynslovgivningen», jf. NOU 1999:27 side 92. Selv om merinnsyn allerede følger av EMK artikkel 10 og rettspraksis på området, får NJ tilbakemeldinger fra våre medlemmer om at dette likevel er et prinsipp som svært sjeldent følges i praksis. Som vist til tidligere er politiets og påtalemyndighetens slurvete og lettvinne praktisering av prinsippet et tilbakevendende problem. Som Riksrevisjonen konkluderer i sin rapport om åpenhet i forvaltningen, og som har overføringsverdi til strafferettsfeltet, skaper merinnsynsprinsippet «vesentlige mangler på området, som har konsekvenser for åpenhet og demokratisk kontroll, offentlig debatt, rettsikkerhet, tillit til det offentlige og effektiv drift av statlige virksomheter», jf. Dokument 3:3 (2021-2022) side 31.

Etter NJs mening er det derfor helt essensielt å få etablert en fremtidig lovgivning som har en tydelig merinnsynsbestemmelse.

b) Merinnsyn som en pliktbestemmelse

NJ mener en egen innsynsbestemmelse i utkast § 29e) vil gi en klarere anvisning på hvilke vurderingstema og hvilke vurderingsmomenter som er relevante for avveiningen om innsyn kan gis. Å lovfeste kriteriene vil ha stor pedagogisk effekt, og vil kunne gi merinnsynsprinsippet større realitet enn i dag.

Vi synes Aarli likevel ikke har truffet helt i utformingen av bestemmelsen, og at utkastet ikke balanserer de internasjonalt anerkjente informasjonskravene etter EMK artikkel 10 som EMD og Høyesterett har utviklet. Slik utkast § 29e) er foreslått, vil prinsippet kun innebære «en plikt til å *vurdere å gi merinnsyn*». Som Aarli understreker i merknaden til bestemmelsen på side 245: «Det er i seg selv ingen plikt til å *gi merinnsyn* og § 29e) gir dermed ikke en rettighet som kan prøves for domstolene.» Dette vil i realiteten dermed kun bli en «programerklæring». Med Aarlis forslag på side 251 om «maler med standardisert begrunnelse» for avslag på innsyn, vil konsekvensene av forslaget kunne være at man kan «krysse av på et skjema» for at merinnsyn er vurdert, uten at dette får noen rettslige konsekvenser. Forslaget vil altså ikke skape den nødvendige rettsavklaringen som er påkrevd for å forhindre dagens ukultur, og ikke minst står forslaget i motstrid til hvordan EMD og Høyesterett har utviklet informasjonskrav etter EMK artikkel 10 når mediene ber om innsyn, jf. vår redegjørelse i punkt 3.

Det heter i Aarlis utredning på side 245 at forslaget «er utformet med offentleglova § 11 som forbilde». Men rettstilstanden har også utviklet seg på dette rettsområdet: «Også offentleglova må praktiseres i samsvar med de krav som følger av EMK artikkel 10 om ytringsfrihet. Dersom det er bedt om innsyn og anført at innsyn er nødvendig for å utøve retten etter EMK artikkel 10, må forvaltningen vurdere om taushetsplikten skal vike», jf. Jon Sverdrup Efstad «Våpensaken og innsynsretten etter EMK artikkel 10 – kommentar til HR-2021-526-A», Juridika ekspertkommentar 30. april 2021.

Grunnloven § 100(5) kan likeledes medføre at forvaltningen får en plikt til å gi merinnsyn etter offentleglova § 11, jf. NOU 1999:27 side 120-125 og Innst. S. nr. 270 (2003-2004) side 57. I tillegg pålegger Tromsøkonvensjonen artikkel 3 nr. 1, som Norge har ratifisert, en plikt til å gi merinnsyn etter offentleglova § 11. Artikkel 3 nr. 1 fastslår at konvensjonsstatene bare kan nekte innsyn dersom det er forholdsmessig opp mot de hensyn myndighetene søker å ivareta ved å avslå et innsynskrav. «Hvis dette forholdsmessighetskravet ikke er oppfylt, vil forvaltningen bli stående overfor valget mellom å bryte Norges forpliktelser etter Tromsøkonvensjonen eller å gi merinnsyn», jf. Johan Greger Aulstad «Innsynsrett» (2018) side 220. Samme forståelse av konvensjonens artikkel 3 nr. 1 legges til grunn i omtalte fagartikkel av Efjestad. På denne bakgrunn foreslår også Ytringsfrihetskommisjonen i sin ferske utredning å endre offentleglova § 11 til en pliktregel, jf. NOU 2022:9 kapittel 11.8.2.3. Vi merker oss at Aarli, som medlem av kommisjonen, støtter dette forslaget.

Merinnsynsbestemmelsen bør etter NJs mening derfor formuleres slik at det foreligger en plikt til å gi innsyn til mediene dersom nødvendighetskravet i EMK artikkel 10 nr.2 ikke er oppfylt, jf. vår utdypning av dette i punkt 3. Vi viser til NRKs og presseorganisasjonenes forslag til en egen innsynsbestemmelse for mediene, som ble foreslått i høringen til ny straffeprosesslov i 2016:

«Dersom media ber om innsyn i sakens opplysning, skal det gis innsyn med mindre det foreligger lovhjemmel for å nekte innsyn og tvingende samfunnsmessige hensyn taler mot å gi innsyn. I vurderingen av om innsyn skal gis, skal det særlig tas hensyn til sakens allmenne interesse.»

En slik plikt til offentliggjøring ut fra en interesseavveining vil etter vår oppfatning føre til at prinsippet blir tatt mer på alvor. Klageinstansene og domstolene vil ha en rett og plikt til å foreta en rettslig overprøving av prinsippet. En liknende pliktbestemmelse i ny forvaltningslov eller offentleglova foreslås for øvrig også av Marius Mikkel Kjølstad i «Forvaltningsloven og offentlig innsynsrett etter EMK artikkel 10», Kritisk Juss 2021/1-2.

c) Merinnsyn i alle innsynssaker

Som det heter i utkast § 29h)(3)(1): «Ved anvendelse av regler om unntak fra innsyn, skal merinnsyn vurderes.» Dette kommer sporadisk frem i selve utredningens drøftelser av de foreslåtte bestemmelsene, men flere steder er det dessverre uklart om merinnsyn skal vurderes eller ei. Det gjelder særlig utkast § 29c), og vi behandler dette derfor særskilt i punkt 7. Det er ingen støtte verken i EMD eller Høyesterett for at visse typer straffesaksdokumenter ikke kan omfattes av innsynsretten etter EMK artikkel 10, jf. Våpeninnsynssaken HR-2021-526-A og vår redegjørelse av dette i punkt 4. Vi minner i den sammenheng om at merinnsyn også skal vurderes ved spørsmålet om utsatt offentlighet, slik Aarli også presiserer på side 248.

d) Særlig om merinnsyn i taushetsbelagte opplysninger

Som Aarli skriver i merknaden til foreslåtte bestemmelse på side 245, innebærer merinnsyn «at det er adgang til å gjøre unntak fra taushetsplikten som ellers gjelder ved behandling av straffesaker.» Det må foretas en interesseavveining etter EMK artikkel 10 nr. 2 for å avgjøre om nødvendighetskravet er oppfylt, også der det er tale om opplysninger som er taushetsbelagte etter nasjonal lovgivning. Om en opplysning er undergitt taushetsplikt etter norsk rett, er altså ikke i seg selv av betydning for den konkrete avveiningen. Interessene som begrunner taushetsplikten, må veies opp mot hvor viktig ytringsfriheten i hvert enkelt tilfelle er, jf. for eksempel EMD Stoll mot Sveits 2007 (særlig avsnittene 110 og 128).

Det er imidlertid vanskelig å forklare i praksis at merinnsyn også skal vurderes ved innsyn i taushetsbelagte opplysninger overfor ansatte som fastholder sin taushetsplikt overfor journalister. Aarlis utkast § 29d(1)d om taushetsbelagte opplysninger, gir etter NJs mening ikke en pedagogisk avklaring av gjeldende rett på området. Vi mener det må fremkomme uttrykkelig av denne bestemmelsen at merinnsyn også skal vurderes i tilknytning til taushetsbelagte opplysninger. Vi viser i den sammenheng til Ytringsfrihetskommisjonen forslag til ny forvaltningsloven § 13b), som vi mener bør kunne benyttes som inspirasjon for vår ønskede lovregulering om dette, jf. NOU 2022:9 kapittel 11.8.5.

e) Merinnsyn skal vurderes konkret for hvert enkelt dokument

Vurderingen etter EMK artikkel 10 nr. 1 må skje separat for hvert enkelt av de dokumentene det er krevd innsyn i, jf. Våpeninnsynssaken HR-2021-526-A avsnittene 78-79 og vår redegjørelse i punkt 4. Det blir derfor feil når Aarli skriver i merknaden til 29 c)(2) på side 241, at merinnsyn skal vurderes for en hel «sak». NJ foreslår at dette oppklares ved et tillegg i utkast § 29h)(1)(3): «Retten til innsyn bedømmes for hvert enkelt dokument eller del av dokument. *Dette gjelder også vurderingen av merinnsyn, jf. § 29e).*»

f) Merinnsyn og uttalerett

Noe overraskende foreslår Aarli i utkast § 29b)(3)(2) at «parter og andre særlig berørt av merinnsyn» skal ha uttalerett. Vi mener dette vil bli en svært krevende øvelse i praksis, og vil kun uthale innsynssakene. Aktualitet i tid, er et viktig nyhetskriterium. Trenering er et velkjent grep både fra enkeltperson og institusjoner for å motsette seg mediernes søkelys. En uttalerett kan fort bli et godt hjelpemiddel for nettopp det. Vi viser ellers til Norsk Presseforbunds høringsuttalelse om dette.

Vi er også forundret over at uttaleretten ikke bare foreslås for partene, men også «andre særlig berørte». Sistnevnte gruppe er, så vidt vi kan se, heller ikke definert nærmere av Aarli. Vi synes i det hele ikke innføringen av et så omfattende og nytt prinsipp er godt begrunnet av Aarli.

NJ mener det må være tilstrekkelig, slik gjeldende rett er, at det organet som vurderer innsynskravet, på selvstendig grunnlag tar stilling til merinnsynsvurderingen.

7. Nærmere om utkast til ny straffeprosesslov § 29c)

NJ er ikke fornøyd med utformingen av utkastet til unntaksbestemmelse i § 29c). Vi er bekymret for kategoriseringene av unntakene i de ulike leddene i bestemmelsen: I første ledd heter det at for visse typer dokumenter «gjelder ikke» innsynsretten. I andre ledd står det at visse dokumenter «kan avslås». Unntakene i tredje ledd skal avgjøres ved kjennelse, merinnsyn fremgår av ordlyden, men formuleringen som foreslås er «skal ikke» gis ut. Fjerde ledd benytter også ordlyden «skal ikke», men uten noen henvisning til merinnsyn.

Vi mener denne kategoriseringen av unntakstyper står i motstrid til forslaget til § 29h)(3)(1), der det presiseres at merinnsyn skal vurderes for alle typer unntaksbestemmelser. Aarli understreker også selv i merknaden til utkast § 29e) på side 245, at merinnsyn «typisk» kan være aktuelt for tilfeller der utkastets §§ 29c) og d) gjør unntak fra retten til innsyn.

Da er det for NJ uklart hvorfor Aarli i § 29c) foreslår forskjellige former for innsynsvurderinger i de ulike leddene i bestemmelsen. Det er i seg selv også vanskelig for oss å tolke disse ulike formuleringene, og vi synes ikke merknadene oppklarer dette.

Uansett mener vi den foreslåtte inndelingen bryter med EMD og Høyesteretts tolkning av EMK artikkel 10. Det finnes som nevnt tidligere ingen støtte for at visse typer straffesaksdokumenter ikke kan omfattes av innsynsretten etter EMK artikkel 10, jf. Våpeninnsynssaken HR-2021-526-A avsnittene 78-79 og vår redegjørelse i punkt 4.

Skal ordlyden i § 29c) være i tråd med gjeldende rett, mener vi bestemmelsen også må angi særskilte innsynsrettigheter for de redaktørstyrte journalistiske mediene. Dette er inntatt – dog noe uklart – som forslag i utkast § 29(2)(2). NJ foreslår at dette også presiseres i ordlyden til § 29c).

Uavhengig av foreslåtte kategorisering, mener vi utkast § 29c)(4) om at opplysninger ikke skal utleveres «når det er grunn til å frykte at opplysningene vil bli benyttet på urettmessig vis», gir en alt for vid skjønnsvurdering og vil lett kunne føre til misbruk. NJ foreslår at bestemmelsen ikke skal gjelde for mediene, og viser til liknende forslag som vi fremmer i tilknytning til utkast § 29h)(4), jf. punkt 14.

Når det gjelder tilrettelagt avhør i utkast § 29c)(1)e) og der mistenkte er under 18 år i § 29c)(2)d), viser vi til NRKs høringsuttalelse om dette. Vedrørende besøksforbud i utkast § 29c)(1)c), forretnings- eller driftshemmeligheter i § 29(2)g), opplysninger som har vært behandlet bak lukkede dører og opplysninger som ikke kan gjengis offentlig i § 29(3)a) og b), viser vi til Norsk Presseforbunds høringsuttalelse.

8. Innsyn i straffesaker som avsluttes uten behandling i domstolene

a) Systematikken

Vedrørende innsyn i straffesaker som avsluttes uten behandling i domstolene, ønsker NJ at dette reguleres i selve straffeprosessloven. Aarlis forslag om at dette bør plasseres i politiregisterforskriften og påtaleinstruksen, skaper etter vår mening et uoversiktlig regelverk på området. Etter vårt syn vil brukervennligheten øke dersom alle innsynsbestemmelsene ble plassert i samme lov, jf. også vår argumentasjon om innsyn i straffesaker som blir behandlet i domstolene i punkt 9a).

b) Forenklet forelegg

Selv om Aarli behandler forelegg i et eget punkt, og konkluderer på side 111 at «det anses ikke som aktuelt å vurdere innsyn for offentligheten i forenklete forelegg», utelater hun dessverre å omtale hvilke egne vurderinger hun på side 240 har for redaktørstyrte journalistiske mediers innsyn i slike typer forelegg. Når hun foreslår en egen unntaksbestemmelse for forenklet forelegg i utkast § 29c(1)a), presiserer hun i merknaden at for mediene vil en merinnsynsvurdering kunne tilsi åpenhet om forenklete forelegg. NJ mener at dette må sies uttrykkelig i lovens ordlyd.

c) Anmeldelser

Aarli foreslår ingen regel om rett til innsyn i anmeldelser, men viser i kapittel 12.3.2.2 til at bestemmelsen om merinnsyn i utkast til straffeprosessloven § 29e) og den foreslåtte justeringen av politiregisterforskriften § 27-2, vil «kunne gi et mer forutberegnelig rettsgrunnlag for spørsmål om innsyn i anmelder».

NJ tror en slik regulering ikke vil bli oppfattet som en adgang til å gi innsyn «i særlige tilfeller der offentlig innsyn i en anmeldelse kan være av interesse», slik Aarli åpner opp for i kapittel 12.3.2.2. Innsyn etter en merinnsynsvurdering er i tråd med Riksadvokatens rundskriv nr. 1/1981 punkt IV nr. 5. Rundskrivet gjelder fremdeles, jf. fotnote 1 i Riksadvokatens rundskriv nr. 3/2017 (heretter kun Riksadvokatens rundskriv).

For at innsyn i anmeldelser på slike vilkår skal tydeliggjøres som gjeldende rett, mener vi det bør fremkomme uttrykkelig av lovens ordlyd. Når det gjelder medienes adgang til å omtale anmeldelser, minner vi om Anmeldessaken Rt 1994 side 50 og Diskerudsaken Borgarting lagmannsrett LB-2021-76153-2. Vær Varsom-plakaten punkt 4.5 har likeledes strenge retningslinjer for å unngå forhåndsømming i slike situasjoner.

d) Henleggelse og påtaleunntatelse

Når det gjelder forslaget om henleggelse i utkast til ny påtaleinstruksen § 17-2(5), kommer behovet for åpenhet i slike typer dokumenter blant annet tydelig frem i VGs omtale av konsekvensene av Våpeninnsynssaken våren 2022:

[Jusprofessor om Sjøvold-saken: – Det var ikke rettslig holdbart å henlegge – VG](#)

[Hans Sverre Sjøvold går av som PST-sjef – VG.](#)

Vedrørende påtaleunntatelser i påtaleinstruksen § 18-8, viser vi til at Ytringsfrihetskommissjonen gir sin støtte til større åpenhet om dette, jf. NOU 2022:9 side 237.

Vi støtter derfor innholdet i foreslåtte bestemmelser, og minner om at Vær Varsom-plakaten punkt 4.6 stiller strenge krav til hvordan kriminalsaker kan virke på ofre og pårørende.

e) Konfliktrådsbehandling

Når det gjelder Aarlis utkast til ny påtaleinstruksen 18 A-1(4), vil vi understreke at siden politiet og påtalemyndigheten kan overføre en straffesak for oppfølging i Konfliktrådet, og rådet også har ansvar for koordinering og gjennomføring av nye straffereaksjoner i form av ungdomsoppfølging og ungdomsstraff, har mediene en viktig kontrollfunksjon i slike sammenhenger. Vi støtter derfor innholdet i foreslåtte bestemmelse, og viser til Vær Varsom-plakaten punkt 4.8. Barn har her et særskilt vern, og pressen har en plikt til å vurdere konsekvensene av medieomtale, både på kort og lang sikt.

f) Forelegg

NJ støtter Aarlis forslag i ny påtaleinstruksen § 20-7(2), med unntak av de to begrensningene som er lagt inn: Vi mener *for det første* at det ikke kan legges inn unntak i innsyn i siktedes fødselsnummer for personer i oppdrag underlagt redaktøransvaret.

Fødsels- og D-nummer skal kun anvendes som en identifikator og ikke for autentisering, og er dermed et svært viktig journalistisk arbeidsverktøy. Slik tilgang er helt nødvendig for enhver som skal skille personer fra hverandre i storsamfunnet. Uten tilgangen kan journalistikk forhindres. Nummeret regnes ikke som en sensitiv personopplysning. Derimot er dette viktig for å identifisere personene fra hverandre for å hindre feilkoblinger eller misforståelser.

Det er derfor åpnet opp for at journalister kan få tilgang til fødselsnummer til bruk i profesjonell virksomhet. Eksempler er Finans- og tolldepartementets rundskriv av 06.11.1994 om utlevering av ikke-taushetsbelagte opplysninger fra folkeregistrene til journalister, forskrift om utlevering, viderebruk og annen behandling av opplysninger fra grunnboken og matrikkelen av 2013 nr. 1599 § 4(3)l) og Skattedirektoratets rundskriv nr. 5, 2015 om utlevering av ikke-taushetsbelagte opplysninger fra folkeregisteret til journalister. NJ mener liknende regulering må inn i ny straffeprosesslov.

NJ mener *for det andre* at det ikke kan legges inn et krav om underretning for ikke-vedtatte forelegg. Denne situasjonen er åpenbart kjent for siktede, og etter gjeldende rett anses det derfor ikke nødvendig å forkynne forelegget før det kan offentliggjøres, jf. Riksadvokatens rapport nr. 1/2000 «Statsadvokatene og mediene» side 35-36. Som Riksadvokaten skrev i et brev av 23. november 1999: «Offentlighet inntreer når kompetent påtalemyndighet har truffet sin beslutning om at saken skal sendes retten. Gjennom meddelelse av forelegget vil siktede være kjent med innholdet i siktelsen, og noen egen underretning om at det skal oversendes til retten vil neppe være påkrevd før offentlighet inntreer.»

Aarli understreker på side 122 at en merinnsynsvurdering kan tilsis innsyn i «underliggende saksdokumenter i en foreleggssak». Det er mulig dette er ment av Aarli å skulle fremkomme av siste setning i påtaleinstruksen § 20-7(2), men vi foreslår at dette tydeliggjøres i regelverkets ordlyd.

g) Avhør

NJ savner forslag til en egen bestemmelse om mediernes innsyn i avhør, og viser til Kystadsaken, som omhandlet tvilsomme koblinger mellom politikk og næringsliv i Trondheim. Her fikk Adresseavisen, etter en merinnsynsvurdering etter politiregisterforskriften § 27-2(3) siste punktum, innsyn av Riksadvokaten i politiavhørene til to fremtredende politikere tre år etter at saken ble henlagt: <https://www.adressa.no/nyheter/trondheim/2018/06/26/Riksadvokatens-vedtak-om-innsyn-i-avh%C3%B8rene-av-Geir-Waage-og-Rune-Ols%C3%B8-17008076.ece>.

Det er mulig at Aarli ser for seg at utkast § 29b)(4) er ment å dekke slike situasjoner. NJ foreslår at dette kommer uttrykkelig frem av lovens ordlyd.

h) Varighet og gjennomføring av innsynskrav

Aarli foreslår i utkast § 29c)(1b) at rett til innsyn gjelder ikke påtalevedtak som er truffet for mer enn 1 år siden, men understreker samtidig på side 117 at det praktiseres i dag en videre innsynsrett for mediene i slike vedtak. Hun viser på side 124 for eksempel til VGs gjennomgang fra 2004 til 2018 som viste 159 påtaleunntakelser til 34 personer som kan knyttes til gjengmiljøet på Holmlia: <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/BJ95Q9/justispolitikere-etter-vgs-gjengavsloering-dette-er-helt-hinsides>.

Vi kan legge til E24s innsyn i informasjonen om at bergenspolitiet henla 2000 saker i 2018, jf. publisert sak i oktober 2020: <https://e24.no/naeringsliv/i/WOb6aa/paa-et-halvaar-henla-bergenspolitiet-nesten-2000-gamle-saker-en-av-dem-gjaldt-en-av-norges-stoerste-konkursgjengangere>

På denne bakgrunnen foreslår Aarli på side 124 og 240 at «merinnsynsregelen i utkastets § 29e) benyttes som grunnlag for ikke å benytte ettårs-fristen for innsyn overfor pressen.» Denne svært viktige presiseringen fremkommer dessverre ikke av bestemmelsens ordlyd; noe NJ mener det bør.

9. Innsyn i straffesaker som blir behandlet i domstolene

a) Systematikken

Aarli foreslår at plikten til å gi dokumentinnsyn i verserende saker, legges til domstolene. Med tanke på at bestemmelsene om rett til innsyn samtidig knyttes opp mot saksbehandlingen i domstolene, synes NJ dette er en fornuftig løsning. Skal denne nye saksbehandlingen fungere, mener vi det vil være helt essensielt at domstolenes ansatte læres opp i det nye regelverket.

Samtidig er vi usikre på om Aarlis systematikk i tilstrekkelig grad klargjør fra hvilket tidspunkt det er politi- og påtalemyndighetens ansvar for innsyn i straffesaker som avsluttes uten behandling i domstolene, og når påtalemyndigheten igjen får ansvaret når straffesaken er avsluttet.

Vi går imidlertid imot forslaget om at politi- og påtalemyndighet kan slippe innsyn *før* etterforskningen er avsluttet og dokumentene ikke har kommet inn til domstolene. Etterforskning tar normalt lang tid, og Aarlis forslag vil innebære at tidspunktet for innsyn i straffesaksdokumentene som utferdiges tidlig i saken, utsettes betraktelig. Konsekvensen av dette vil kunne være at borgerne vil kunne miste samfunnsviktig informasjon, fordi mediene ikke vil få innsyn i for eksempel siktelsener og tiltalebeslutninger i verserende saker før disse har kommet inn til domstolene. Aarli foreslår til og med på side 141 at innsyn i forkynte tiltalebeslutninger skal gjelde fra det tidspunkt saken er berammet for domstolen, noe som vil kunne forsinke dagens innsynsrett i slike dokumenter betraktelig.

NJ mener derfor at politi- og påtalemyndighet fremdeles må ha en plikt til å gi innsyn i utferdigede etterforskningsdokumenter før disse har kommet inn til retten. Når dokumentene har kommet inn, støtter vi forslaget om at domstolene overtar plikten.

Også i tilknytning til innsyn i straffesaker som blir behandlet i domstolene, mener vi at reguleringen bør finne sted i ny straffeprosesslov, og ikke i Riksadvokatens veileder eller politiregisterforskriften, jf. vår redegjørelse i punkt 8a).

b) Siktelsener

Aarli skriver på side 130 at spørsmålet om innsyn i *foreløpige siktelsener* «må ses i sammenheng med om den rettslige beslutningen den foreløpige siktelsen skal utløse, kan være gjenstand for innsyn.» NJ er bekymret for at denne formuleringen ikke vil oppfattes tilstrekkelig klargjørende, og håper dette kan tydeliggjøres.

Siden *endelige siktelsener* tjener samme funksjon i etterforskningen som tiltalebeslutninger, foreslår Aarli i utkast § 29a)(1a) at enhver har rett til innsyn i «tiltalebeslutninger og dokumenter med slik funksjon, når tiltalte er underrettet, og det ikke er sannsynlig at saken helt eller delvis vil bli ført for lukkede dører.» NJ er bekymret for at formuleringen «og dokumenter med slik funksjon» ikke vil skape den klarhet som kreves på området. Vi mener det for eksempel ikke umiddelbart er klart for alle at dette vil gjelde ikke-vedtatte forelegg og forslag om tilståelsesdom, slik Aarli presiserer på side 131. NJ foreslår derfor at det sies uttrykkelig i § 29a)(1a), hvilke type dokumenter dette gjelder. Når det gjelder kravet til underretting, viser vi til NRK og Norsk Presseforbunds høringsuttalelser.

Uansett mener vi at når Aarli har gitt pressen et utvidet innsyn for tiltalebeslutninger i utkast § 29(2)a), må dette også gjelde for «dokumenter med slik funksjon». Som Aarli viser til på side 128, får i dag mediene innsyn i *endelige siktelser*, jf. Riksadvokatens rundskriv punkt 6.4. Dette mener vi må fremkomme av lovens ordlyd. Vi synes det taler for et slikt tillegg i § 29(2)a), når Aarli har lagt inn liknende tilleggsformulering i skisse til ny forskrift om offentlighet i rettspleien § 14(1).

c) Beslutninger om oppnevning av forsvarer mm.

NJ støtter Aarlis forslag til utkast § 29a)(2)d), der pressen gis et krav på innsyn i «beslutninger om oppnevning av forsvarer, bistandsadvokat, tolk og sakkyndig som den beslutningen gjelder er underrettet om.» Dette kan være viktige kilder for journalistikken på feltet. Vi minner om at Vær Varsom-plakaten punkt 1.2 gir pressen et spesielt ansvar for at ulike syn kommer til uttrykk.

d) Avgjørelser om andre tvangsmidler enn varetekt

NJ støtter Aarlis forslag til utkast § 29a)(1)b), men antar at det har falt ut noen ord i bestemmelsen på side 229. Vi legger til grunn at den skal lyde at enhver har rett til innsyn i «kjennelser om bruk av tvangsmidler som partene er underrettet om, hvis ikke annet er bestemt i lov eller av retten i medhold av lov.» (Vår kursiv).

Vi synes det er et klokt grep å foreslå i utkast § 29a)(2)c) at pressen gis innsyn i «beslutninger om bruk av tvangsmidler som den beslutningen gjelder er underrettet om, hvis ikke annet er bestemt i lov eller av retten i medhold av lov.» Men når Aarli kun skriver i merknaden til bestemmelsen på side 134, at en merinnsynsvurdering tilsier at mediene også skal få innsyn i bevismateriale for en avgjørelse om bruk av tvangsmidler, mener vi at dette må fremkomme direkte av ordlyden i § 29a)(2)c).

e) Særlig om varetekt

Aarli foreslår i utkast § 29a)(2)b) at personer i oppdrag underlagt redaktøransvaret, gis innsyn i «fengslingskjennelser, selv om fengslingsmøtet har vært holdt for lukkede dører, med unntak for saker der fengsling er begrunnet i bevisforspillelse, arrestordre eller utleveringsbegjæring fra utlandet.» Dette er en innskjerping av gjeldende praksis, og brudd på utkast til forskrift om offentlighet i rettspleien § 10 om plikt til å legge ut fengslingskjennelser på pressesidene *i sin helhet*. Siden Aarli fremhever på side 136 at forslaget er ment å være en kodifisering av dagens praksis, foreslår NJ at unntakene i innsynsforlaget fjernes.

f) Skjult informasjonsinnhenting

Aarli foreslår en bestemmelse i utkast § 29c)(1d) som ikke gir et absolutt forbud mot innsyn i kjennelser om kommunikasjonskontroll, romavlytting og dataavlesning. Når hun samtidig argumenterer godt på side 139 for at etterfølgende kontroll av politiets skjulte informasjonsinnhenting bør være mulig for andre enn KK-utvalget, mener NJ det ikke er tilstrekkelig at Aarli foreslår å hjemle innsyn i kjennelser om slik innhenting i merinnsynsbestemmelsen i § 29e).

Lovgivningen om politiets skjulte informasjonsinnhenting er fragmentert. Utvidelsene av politiets fullmakter på området har kommet stykkevis og delt, og bestemmelsene er resultat av politiske kompromisser de senere årene. Felles for metodene er at de kan benyttes uten at den involverte har kunnskap om det. Disse nye etterforskningsmetodene øker muligheten for å krenke borgernes grunnleggende interesser i å beskytte sin personlige integritet, og behovet for uavhengige kontrollmekanismer som skaper legitimitet og tillit blir ekstra viktig.

Mediebransjen har også en egeninteresse av å kontrollere at politiets etterforskningsmetoder benyttes på en måte som ikke går ut over journalistikkens arbeidsvilkår og journalistenes kildevern.

NJ foreslår derfor en egen innsynsbestemmelse for mediene som ytterligere styrker etterkontrollen av kjennelser om kommunikasjonskontroll, romavlytting og dataavlesning.

g) Tiltalebeslutning

NJ synes det er et godt forslag fra Aarlis side å flytte bestemmelsen om pressens utvidede rett til innsyn i tiltalebeslutninger i utkast § 29a)(2a). Som nevnt flere steder, ønsker vi innsynsbestemmelser inn i straffeprosessloven, ikke i forskrift eller instruks. Vi minner om at Vær Varsom-plakaten punkt 4.5 stiller krav om at mediene må gjøre det klart at skyldspørsmålet for en tiltalt først er avgjort ved rettskraftig avgjørelse. Når det gjelder kravet om forkynnelse, viser vi til Norsk Presseforbunds høringsuttalelse.

Vi går imidlertid imot forslaget om at tidspunktet for innsyn først begynner å gjelde når saken er berammet for domstolen. *Prinsipalt* mener vi at utkast § 29f)(2)(1) må gjelde også her, og at innsynsretten gjelder når dokumentet mottas av retten. *Subsidiært* støtter vi Oslo tingretts forslag fra 2000, som ble oversendt Justis- og politidepartementet. Der foreslås det at tidspunktet for offentlighet skal gjelde tre uker før rettssaken starter.

h) Berammingslister og berammingsbrev

Aarli argumenterer godt for hvorfor personer i oppdrag underlagt redaktøransvaret bør ha et utvidet innsyn i berammingslister og estimat for tidsbruk for forhandlingene. Det er et godt grep å regulere innsynet i berammingsbrev i utkast § 29a)(2)e), og NJ ønsker at innsynsbestemmelsen om berammingslister også flyttes fra forskrift om offentlighet i rettspleien § 6 til § 29a)(2)e).

i) Sluttinnlegg

Her viser vi til Norsk Presseforbunds høringsuttalelse.

j) Bevisoppgave

Vi synes også her at Aarli argumenterer godt for pressens utvidede innsyn i påtalemyndighetens bevisoppgave i utkast § 29a)(2)f). Når Aarli på side 145 presiserer at begrensningen i innsyn «når det ikke er sannsynlig at saken helt eller delvis vil bli ført for lukkede dører», ikke er ment som et forbud mot å gi innsyn, er imidlertid NJ bekymret for at dette ikke kommer tydelig nok frem gjennom merinnsynsvurderingen i utkast § 29e). Vi foreslår derfor at dette legges direkte inn i ordlyden til § 29a)(2)f).

k) Hjelpedokumenter

NJ støtter utkastet § 29a)(1)c) om at enhver gis rett til innsyn i hjelpedokumenter som benyttes i offentlige hoved- og ankeforhandlinger. Vi er imidlertid usikre på om alle umiddelbart forstår hva «hjelpedokumenter» er. Som Aarli trekker frem i merknaden på side 234, gjelder dette blant annet disposisjoner, tidslinjer og skisser over gjerningssted. Av pedagogiske grunner mener vi dette bør fremkomme uttrykkelig av bestemmelsens ordlyd, slik at den vil lyde som følger:

«hjelpedokumenter, som disposisjoner, tidspunkter, skisse over gjerningssted mm., som benyttes i offentlig hoved- og ankeforhandlinger».

For journalister som er til stede i retten, er det viktig at tilgangen gis senest *samtidig* som dokumentasjonen legges frem for retten. NJ ber om at dette presiseres i tilknytning til utkast § 29f)(2).

l) Beslutning om å nekte anke

Vi støtter utkastet § 29a)(1)b) om at enhver gis innsyn i beslutninger om å nekte anke fremmet, og viser til at Vær Varsom-plakaten punkt 4.5 presiserer at det er god presseskikk å omtale en rettskraftig avgjørelse i saker som har vært omtalt tidligere.

10. Dokumentbevis som er fremlagt for retten

a) Dokumenter fremlagt i offentlig hovedforhandling

NJ støtter utkast § 29a)(2)g) om at personer i oppdrag underlagt redaktøransvaret, gis utvidet innsyn i «dokumentbevis som har vært fremlagt i offentlig hoved- og ankeforhandling», og viser til Norsk Presseforbunds høringsuttalelse om dette. Men igjen mener vi det blir en for uklar regulering, når Aarli kun i merknaden til bestemmelsen på side 156 og 236, presiserer at en merinnsynsvurdering etter § 29e) kan tilsi innsyn også der saken helt eller delvis har gått for lukkede dører.

NJ foreslår at dette kommer direkte frem av ordlyden i § 29a)(2)g). Uansett blir det ukorrekt når Aarli skriver på side 236 at merinnsyn ikke skal vurderes i tilknytning til taushetsbelagte opplysninger, jf. vår redegjørelse i punkt 6d).

Aarli foreslår på side 248 at innsynsretten i slike dokumenter ikke inntre før beviset har vært fremlagt. For journalister som er til stede i retten, er det derimot viktig at tilgangen gis senest *samtidig* som bevisføringen finner sted. NJ ber om at dette presiseres i tilknytning til utkast § 29f)(2).

b) Dokumenter som skal arkiveres særskilt

Aarli stiller på side 158 et berettiget spørsmål om pressen bør kunne føre kontroll med dokumentasjonen av tidligere ilagte reaksjoner som har vært benyttet i saken. Slik straffeutskrift er svært nyttig som grunnlag for undersøkende journalistikk. NJ foreslår derfor en egen innsynsbestemmelse for mediene i utskrift av reaksjonsregisteret.

11. Domstolenes avgjørelser og protokoller

a) Rettsavgjørelser

NJ synes det er et klokt grep å flytte reguleringen av allmennhetens innsyn i kjennelser til utkast § 29b)(1)b) og innsyn i dommen til § 29b)(1)c). Aarli omtaler på side 137 at utkast § 29b)(1)b) innebærer at enhver gis rett til innsyn i fengslingskjennelser etter at straffesaker er avsluttet. Forslag til ordlyd er imidlertid kun «kjennelser». Av pedagogiske hensyn foreslår NJ at det kommer uttrykkelig frem av bestemmelsens ordlyd, at dette blant annet gjelder fengslingskjennelser.

Innsyn i rettsavgjørelser er et viktig arbeidsverktøy for journalister, og dette var bakgrunnen for at NJ, sammen med redaktørforeningen, innga støtteskriv for Høyesterett i tvistesaken mellom Rettspraksis.no og Lovdata (omtales av Aarli på side 194). I journalistikken kan blant annet avgjørelsene settes inn i en større sammenheng og analyseres over tid.

Et godt eksempel er artikkelserien «Når forbryterne slipper straff» i lokalavisen Raumnes. Journalist Thomas Frigård gjennomgikk her samtlige 699 straffedommer i Øvre Romerike tingrett for årene 2016, 2017 og 2018. Målet var å kartlegge omfanget av strafferabatt lovbrøtterne får grunnet for lang saksbehandlingstid hos enten påtalemyndigheten, domstolen eller i begge instanser. I 45 saker, altså 10 % av sakene, var saksbehandlingstiden så lang at den brøt med EMK artikkel 6:

<https://www.raumnes.no/nyheter/tingretten-har-gitt-55-ars-fengselsrabatt-de-siste-tre-arene-jeg-foles-at-jeg-slapp-billig-unna/>.

Som Aarli nevner på side 162, gis mediene i dag innsyn i rettsavgjørelser som også er eldre enn fem år, jf. Innst. O. nr. 28 (1998-1999) side 16 og Riksadvokatens rundskriv side 14. NJ støtter derfor Aarlis forslag om å oppheve straffeprosessloven § 28(3).

Aarlis gode intensjon bak forslaget reduseres etter vår mening med hennes samtidige forslag om avidentifisering i tilknytning til tilgjengeliggjøringen for innsyn på mediernes lukkede elektroniske plattform. Dette kommer vi nærmere inn på i punkt 13c).

b) Rettsboken

Aarli argumenterer godt for hvorfor enhver bør ha innsyn i rettsboken, og NJ støtter utkast § 29b)(1)d). Dette vil kunne være et viktig arbeidsverktøy for journalister.

c) Lyd- og bildeopptak med protokollformål

Selv om det gjennom forskrift om opptak i retten 28.09.2018 nr. 1471 har vært en plikt til å foreta opptak under hovedforhandling av forklaringer fra parter, vitner og sakkyndige, er det kun Hålogaland og Gulating lagmannsrett, samt Nord-Troms og Jæren tingrett som gjør dette. Det tekniske utstyret har manglet i de andre 400 rettssalene.

Retten kan også beslutte å gjøre opptak av andre deler av forhandlingene og av andre rettsmøter. NJ mener opptakene bør dokumentere alt fra både hoved- og ankeforhandlinger.

Norske domstoler trenger et krafttak for å få på plass en egnet digital infrastruktur. Tjenestene domstolene tilbyr må utvikles aktivt i takt med mulighetene ny teknologi skaper. I den sammenheng støtter vi Aarlis forslag om at personer i oppdrag underlagt redaktøransvaret, gis en utvidet innsynsrett i lyd- og bildeopptak fra hoved- og ankeforhandlinger.

NJ går imot forslaget i utkast § 29b)(3) om at dette som utgangspunkt skal skje gjennom «kontrollert gjennomsyn». For en mest mulig korrekt fremstilling i journalistikken, bør pressen ha tilgang til «kopi» av lyd- og bildeopptaket. Særlig er dette viktig for medier som trenger lyd og bilde i sin formidling. NJ foreslår derfor *prinsipalt* at bestemmelsen omgjøres til rett til «kopi».

Subsidiært mener vi at når Aarli på side 172 presiserer at pressen etter en merinnsynsvurdering etter § 29e) kan få «kopi» av opptaket, må dette fremkomme uttrykkelig av lovens ordlyd.

12. Saksbehandling og klageadgang

a) Systematikken

Også når det gjelder Aarlis forslag til saksbehandling og klageadgang, er disse oversiktlige, pedagogiske og rydder opp i dagens regelverk. Etter vår mening er det viktig at lowverket på området får bestemmelser som utkast §§ 29 g), h) og i). Disse vil veilede godt i selve innsynsprosessen.

b) Krav om identifikasjon av innsynskravet

Aarli foreslår i utkast § 29g)(1)(1) at «Krav om innsyn skal angi hvilken sak og hvilke opplysninger det kreves innsyn i.» Dette er etter NJs mening et altfor strengt identifikasjonskrav, og vi foreslår å fjerne tilleggskravet om å oppgi opplysninger i saken. Når journalister ber om innsyn, er dette ofte tidlig i arbeidet med en journalistisk sak, og de har ikke mer bakgrunnsinformasjon enn beskrivelse av saken. Da vil tilleggskravet om opplysninger unødige hindre arbeidsprosessen videre.

Aarli presiserer på side 178 at i mange tilfeller kan den som ber om innsyn, oppfylle identifikasjonskravet ved å redegjøre for formålet med innsyn. For personer i oppdrag underlagt redaktøransvar, må det være tilstrekkelig å vise til at innsynskravet er i journalistisk øyemed.

Aarli foreslår i utkast § 29g)(1)(1) at «Anmodninger om personsøk skal avslås.» Dette mener vi ikke kan gjelde for personer i oppdrag underlagt redaktøransvar, og vi foreslår at dette presiseres i lovbestemmelsens ordlyd. Journalisters researchfase er særskilt beskyttet, jf. Treholtinnsynssaken Rt 2013 side 374 (avsnitt 50), og i undersøkelsesfasen kan det være at personsøk vil være eneste måte å komme videre med saken på.

Aarli foreslår i utkast § 29h)(3)(1) at «Krav om innsyn i et større antall saker kan avslås med mindre det er grunnlag for merinnsyn, jf. § 29e.» For at pressen skal kunne utøve systemkritikk, noe som ligger i kjernen av samfunnsviktig journalistikk, må journalister etter en slik merinnsynsvurdering gis mulighet til å kreve innsyn i et større antall saker.

c) Krav til begrunnelse av avslag (avgjørelsesform)

NJ mener det er et klokt forslag at det legges inn et krav til begrunnelse av avslag. Dette vil tvinge frem en tydelig argumentasjon for avslaget. Vi tror det i praksis vil innebære at man vil tenke seg nøyer om før man nekter innsyn. Men skal regelen ha noen realitet, mener vi det ikke holder å lage «maler med standardisert begrunnelse», slik Aarli foreslår på side 251.

NJ foreslår imidlertid at samme krav skal gjelde for utsatt innsyn, og utkast § 29h)(6)(1) vil da lyde slik: «Avgjørelse om å nekte innsyn og utsatt innsyn skal begrunnes skriftlig.»

d) Frist for behandling av krav om innsyn

Vi støtter Aarlis forslag i utkast § 29h)(7) at «Krav om innsyn skal behandles uten ugrunnet opphold». Det er et sterkt behov for en lovendring av saksbehandlingstiden på området. Ikke sjelden tar det måneder før journalister får svar på innsynskrav som gjelder straffesaksdokumenter, noe som gjør mediernes kontrollfunksjon svært vanskelig. Forslaget innebærer at offentleglova § 29 skal gi veiledning om hvordan fristregelen skal tolkes, noe som i realiteten innebærer at innsynskrav normalt skal behandles i løpet av 1-3 virkedager, jf. Sivilombudets uttalelse i sak nr. 2017/4037.

e) Klageadgang og krav på ny vurdering

NJ mener det er svært viktig at det lovfestes en klageadgang i utkast § 29i), og at denne gjelder avslag på krav om innsyn etter §§ 29a), 29b) og 29e). Men skal klageadgangen ha noen realitet, må den gjelde alle typer avslag etter loven. Det vil si at den også må gjelde dersom lovgiver ikke lytter til NJs motstand mot utkast § 29h)(4), og det likevel settes vilkår overfor mediene for bruk av opplysninger, jf. punkt 14.

Det er viktig at presseorganisasjonene opprettholder klagekompetansen i innsynssaker på området. Vi viser til sammenlignbare forhold i utkast til ny domstollov § 16-7(3), og Rettleiar til offentleglova side 179-180 heter det: «Dersom det er ein journalist eller eit medieorgan elles som har fått avslag på innsyn, vil organisasjoner som Norsk Presseforbund, Norsk Journalistlag og andre presseorganisasjoner kunne gå til søksmål (...).»

NJ går imot forslaget i utkast § 29i)(4) om at: «Parter og andre som blir berørt av innsyn skal få anledning til å uttale seg i klagesaken.» Vi viser til vår argumentasjon om likende forslag i tilknytning til merinnsynsvurderingen, jf. punkt 6f).

f) Klageinstans

NJ støtter forslaget om at det utredes nærmere muligheter for sentralisert klagebehandling av dokumentinnsyn for allmennheten i straffeprosessloven. Dette vil etter vårt syn samle og styrke fagkunnskapen som er ønskelig for å avgjøre offentlighetsspørsmål.

Siden NJ representerer «premium»-bruker av reglene på området, jf. punkt 5, ønsker vi å bli representert i et slikt utredningsarbeid.

13. Gjennomføring av innsyn

NJ synes det er et svært klokt forslag av Aarli på side 124 og 198 å tilrettelegge for selvbetjente løsninger for innsyn i en «Plattform for påtaledata», tilsvarende løsningen som er anbefalt som «Plattform for domstolsdata». Dette vil etter vår mening være ressursbesparende, og bringe innsynsretten på området inn i en moderne og teknologisk hverdag.

Aarli anbefaler på side 198 at Riksadvokaten, i samarbeid med Politidirektoratet, nedsetter en arbeidsgruppe for å utrede denne muligheten. Av samme grunn som nevnt i punkt 12f), ønsker NJ også her å bli representert i arbeidet.

Til tross for at Aarli korrekt på side 199 presiserer at dagens elektroniske pressetjeneste synes å fungere godt, «og det er lite misbruk knyttet til ordningen», foreslår hun i utkast §§ 29a)(4)(2) og 29b)(5)(4) at på lukket nettside kan direkte identifiserende opplysninger om fornærmede og vitner være fjernet. Dette er NJ kritisk til. Vi vil gå så langt som til å hevde at dersom dette gjennomføres, uthules mange av de gode åpenhetsintensjonene som Aarli ellers foreslår. En slik ordning vil være et tilbakeskritt for journalistikkens arbeidsbetingelser på straffefeltet. Svært mye av den informasjonen journalistene samler inn i researchfasen, blir ikke publisert – og er heller aldri tenkt brukt til publisering.

Opplysninger blir innhentet for blant annet å få bakgrunnsopplysninger, for å verifisere muntlige uttalelser, for å undersøke om det er grunn til å foreta ytterligere kildesøk, om det er hold i tips som har kommet osv. En eventuell offentliggjøring vil imidlertid måtte skje innen gjeldende rettslige og presseetiske rammer, og vil kunne kreve redaksjonelle vurderinger og bearbeidelser.

Som det heter i Hålogaland lagmannsretts rettsavgjørelse av 22.02.2011: «hensynet til både tiltalte og fornærmedes identitet burde være tilstrekkelig beskyttet ved at mediene viste til «pressens etiske regler, forbudet mot krenkelse av privatlivets fred og injuriebestemmelsene.» Avidentifisering av rettsavgjørelser står også i sterk motstrid til utredningen «Allmenngjøring av rettspraksis».

Når det gjelder varigheten av pressens utvidede rett til innsyn på den lukkede nettsiden, fastholder vi ønsket om en periode på fem år. Dette er lovens rettskrav på innsyn i rettsavgjørelser, og en slik varighet vil innebære at journalister drive undersøkende journalistikk på området, jf. vår redegjørelse i punkt 11 a).

Vedrørende hjemmel for å kreve betaling, viser vi til NPs høringsuttalelse.

14. Referatrett

I Aarlis utkast § 29h)(4) heter det: «Det kan settes vilkår for bruk av opplysninger, herunder om å begrenser retten til offentlig gjengivelse.» NJ er kritisk til et slikt forslag. Vi mener det er tynt utredet og vil kunne åpne opp for et stort skjønnsmessig misbruk.

Uansett mener vi en slik regel ikke kan gjelde for redaktørstyrte journalistiske medier. Det er verken domstolens eller politiets oppgave å ta redaksjonelle beslutninger om mediens publisering. Hvilke former eller teknikker pressen skal eller bør benytte i presentasjonen, faller innenfor den redaksjonelle friheten som er stadfestet i medieansvarsloven § 7 og i den presseetiske Redaktørplakaten. Prinsippet innebærer at redaktøren skal, innenfor rammen av eierens grunnsyn og formål, lede den redaksjonelle virksomheten og ta avgjørelser i redaksjonelle spørsmål. Løpende journalistiske beslutninger omfatter redaktørens rett til å avgjøre hva som skal publiseres, inkludert utvalg av materiale, presentasjoner av oppfatninger og vinklinger. Som det heter i Diskerudsaken Borgarting lagmannsrett 30.03.2022: «Når temaet har allmenn interesse, og artikkelen ikke inneholder faktiske feil, bør domstolen være varsom med å overprøve pressens valg av bildebruk, layout og andre sider ved utformingen av publiseringen.»

Når det gjelder Aarlis forslag om lyd- og bildeopptak, tillatelse til opptak og offentlig gjengivelse, samt referat i sanntid, viser vi til NPs høringsuttalelse.

15. Dokumentoffentlighet i Grunnloven § 100

NJ mener at prinsippet om dokumentoffentlighet i rettspleien må inn i Grunnloven § 100. Grunnlovsbestemmelsen om ytringsfrihet opererer med to former for informasjonskrav: Ett for forvaltningen og ett for rettspleien. Retten til innsyn i dokumenter gjelder kun forvaltningen, og ikke i rettspleien. Etter NJs mening er det ikke tilstrekkelig at offentlighetsprinsippet hevdes å være ivaretatt av retten til å være til stede i rettsmøter.

Åpenhetsprinsippet ble grunnlovsfestet ved revisjonen av Grunnloven § 100 i 2004. I behandlingen av forslaget ble det uttalt at det var uklart om den forrige Ytringsfrihetskommisjonen hadde ment at grunnlovsfestingen også skulle omfatte dokumentoffentlighet i saker som behandles av domstolene etter rettspleielovene, jf. St. meld. nr. 26 (2003-2004) side 137 og 144. Det ble vist til at tvisteloven var under revisjon, og at det skulle tas nærmere stilling til dokumentinnsyn ved behandling av sivile saker i domstolene i den forbindelse, jf. Innst. S. nr. 270 (2003-2004) punkt 6.

Senere rettsutvikling når det gjelder allmennhetens innsynsrett i rettsdokumenter i vid forstand, og den norske tradisjonen for å benytte dokumentoffentlighet som virkemiddel til å opprettholde tilliten til myndighetene, tilsier etter NJs mening at følgende ordlyd legges inn i Grunnloven § 100(5): «Enhver har rett til innsyn i statens, ~~og~~ kommunenes og *rettspleiens* dokumenter og til å følge forhandlingene i rettsmøter og folkevalgte organer. Det kan i lov fastsettes begrensninger i denne rett ut fra hensyn til personvern og av andre tungtveiende grunner.»

Med vennlig hilsen



Dag Idar Tryggestad
leder