

Den norske Dommerforening
Fagutvalget for strafferett og straffeprosess

Justis- og beredskapsdepartementet

22. august 2022

Deres ref: 22/1508

Høring – utredning om dokumentoffentlighet i straffesaker

1. Innledning

Vi viser til enkeltpersonutredning fra professor Ragna Aarli om dokumentoffentlighet i straffesaker, samt departementets høringsbrev 22. mars 2022 med høringsfrist 22. august 2022.

I Dommerforeningen er høringen behandlet av foreningens fagutvalg for strafferett og straffeprosess.

2. Generelle bemerkninger

Fagutvalget støtter forslaget om at reglene om dokumentinnsyn i straffesaker tas inn i et eget kapittel i straffeprosessloven og at det positivt listes opp hva det gis rett til innsyn i og til hvem. Fagutvalget støtter også forslaget om at det som utgangspunkt bør praktiseres meroffentlighet, og har heller ingen prinsipielle innvendinger mot forslaget om å utvide retten til innsyn til en rekke nye dokumentkategorier, så som siktelser i tilståelsessaker, berammingsbrev, forsvareroppnevninger mv. Vi kommer tilbake til de enkelte forslagene nedenfor i pkt. 3.

Fagutvalget har imidlertid noen generelle bemerkninger til forslaget som det redegjøres for her i pkt. 2.

For det første vil vi bemerke at det merarbeidet forslaget innebærer for domstolene, ikke må undervurderes. Det er foreslått en forholdsvis omfattende utvidelse av hvilke dokumenter det kan kreves innsyn i. Det vil trolig i første rekke være saksbehandlerne som vil få denne belastningen, men det er all grunn til å tro at også dommerne vil få en økt arbeidsbelastning dersom forslaget vedtas. Særlig forslaget om at domstolene alltid skal vurdere merinnsyn, jf. § 29 e smh. § 29 h annet ledd vil klart påføre domstolene merarbeid. Det er derfor fagutvalgets syn at departementet bør foreta en grundig vurdering av de administrative og økonomiske konsekvensene av forslaget ved utarbeidelsen av det endelige lovforslaget.

Fagutvalget vil videre påpeke at dommernes primæroppgave er å avsi korrekte avgjørelser på en tillitvekkende måte. I tingrettene er det som utgangspunkt én fagdommer alene som håndterer saken. Det gjør at dommernes primære fokus må være på god administrering, håndtering av prosessuelle problemstillinger som dukker opp, samtidig som de skal få med seg poenger under bevisføring og avsluttende prosedyreinnlegg. Utviklingen den senere tiden har medført at det stadig kommer nye oppgaver i tillegg til disse primæroppgavene, og som i ytterste konsekvens svekker kvaliteten på utførelsen av primæroppgavene. Dommerne må blant annet holde styr på det tekniske utstyret i salene, og formodentlig etter hvert også lyd- og billedopptak. Det nye forslaget innebærer enda en utvidelse av arbeidsoppgaver dommerne skal håndtere i tillegg til primæroppgaven. Forslaget må forventes å føre til et økt antall innsynsbegjæringer fra pressen underveis i enkelte av de store sakene, blant annet i fremlagte dokumentbevis og lyd- og billedopptak fra hovedforhandlingen. Disse begjæringene skal etter forslaget behandles uten ugrunnet opphold, og avslag skal i de fleste tilfeller begrunnes i kjennelses form. Hvor arbeidskrevende dette vil bli i praksis, er det vanskelig å ha en sikker formening om, men det er grunn til å tro at det vil medgå betydelig med tid for domstolen til å behandle slike begjæringer. Slik ressursituasjonen er i dag, er det ikke realistisk at domstolen vil sette forsterket rett for å betjene pressens innsynsbegjæringer mv., slik det tas til orde for i utredningen. Det kan følgelig ikke legges opp til en rett til innsyn «uten ugrunnet opphold» basert på forutsetningen om at det vil bli benyttet forsterket rett i flere saker enn i dag.

Fagutvalget vil også på generelt grunnlag påpeke at det er viktig at rett til innsyn ikke vanskeliggjør iretteføring av straffesakene. Dette har også en side til forslaget om at domstolene skal gjøres til adressat for innsynsbegjæringer i dokumenter/opplysninger som er fremskaffet av påtalemyndigheten. I tillegg til den merbelastningen forslaget vil ha for domstolene, bør det også vurderes hvor nær domstolen er til å vurdere om innsyn i slike dokumenter bør gis eller ikke, herunder om innsyn vil kunne svekke etterforskningen i den konkrete saken og i fremtidige saker. Det er etter fagutvalget syn viktig at det ikke gis regler som innebærer at det fattes beslutninger som setter etterforskningen av andre saker i fare.

Forslaget innebærer at vurderingen av innsyn i verserende straffesaker flyttes fra påtalemyndigheten til domstolen. Dette er imidlertid dokumenter som «eies» av politi/påtale. En slik forskyvning vil etter fagutvalgets syn kunne komme i direkte strid med straffeprosesslovens regler om innsyn i dokumenter for sakens parter. Grunnleggende personvern hensyn, pålagte regler om taushetsplikt og hensynet til etterforskningen, både i den konkrete sak og i etterforskning av saker generelt, tilsier at man bør være forsiktig med å etablere en slik ordning. På etterforskningsstadiet vil det dessuten være tekniske og taktiske etterforskningskritt som domstolen ikke er kjent med. Det er viktig at ikke innsynsregler åpner for at man kommer i situasjoner der domstolen utilsiktet ødelegger etterforskningen eller vanskeliggjør oppklaring av saker under etterforskning. Påtalemyndigheten er etter fagutvalgets mening nærmere til å foreta en grundig og forsvarlig vurdering av dette, og avslag på innsyn vil kunne påklages.

Til sist vil vi påpeke at det etter vårt syn er en svakhet at utredningen i liten grad går inn på faren for misbruk og risikoen for at personsensitive opplysninger kommer på avveie. Det kan i den forbindelse reises spørsmål ved rettssikkerheten knyttet til en selvbetjent løsning som forslaget legger opp til. Fagutvalget savner en bredere og mer prinsipiell vurdering av de personvernmessige sidene av forslaget.

3. Merknader til forslag om innsyn om i de enkelte dokumenter

Tiltalebeslutninger og dokumenter med slik funksjon (siktelsler)

Fagutvalget har ingen innvendinger mot at forslaget om at det skal lovfestes en rett til innsyn i tiltaler og dokumenter med slik funksjon.

Oppnevning av forsvarere, bistandsadvokater og tolker

Fagutvalget har ingen innvendinger mot forslaget om å lovfeste rett til innsyn oppnevninger som nevnt. Det kan likevel reises spørsmål ved om det er reelt behov for innsyn i disse beslutningene.

Forslag om innsyn i beslutning om bruk av andre tvangsmidler enn varetekt (ransaking mm).

Prinsipielt mener fagutvalget det er problematisk at primærhjemmelen for innsyn i slike beslutninger skal legges til domstolene, jf. også merknadene ovenfor. Dommerne har ikke alltid forutsetninger for å vite om og på hvilken måte innsyn kan skade etterforskningen av straffesaker. Dersom det vedtas at det skal være innsyn i slike beslutninger, er det fagutvalgets syn at kompetansen til å gi innsyn bør ligge hos politiet/påtalemyndigheten som har kjennskap til saken på en helt annen måte enn dommerne.

Fengslingskjennelser

Fagutvalget har ingen innvendinger mot at det skal gis innsyn i fengslingskjennelser, men forslaget vil trolig føre til merarbeid for domstolene.

Berammingslister og berammingsbrev

Fagutvalget har ingen merknader til forslaget.

Bevisoppgaver

Fagutvalget har i utgangspunktet ingen innvendinger til forslaget om at bevisoppgaver gjøres tilgjengelig for pressen med enkelte forbehold, men stiller spørsmål ved om kompetansen bør ligge hos domstolene. Gode grunner kan tale for at det er påtalemyndigheten som bør gi innsyn i disse. Det er påtalemyndigheten som har produsert dokumentet og en fornuftig arbeidsfordeling tilsier at det er påtalemyndigheten og ikke domstolene som tar stilling til begjæringen.

Dersom forslaget vedtas, vil det innebære merarbeid for domstolene. I tillegg må det tas forbehold om at bevisoppgaver som inneholder personsensitiv informasjon må gjøres tilgjengelig i anonymisert form, slik det også foreslås. Også dette vil imidlertid føre til merarbeid for domstolene.

Hjelpedokumenter

Fagutvalget har ingen innvendinger mot forslaget om at enhver som hovedregel gis krav på innsyn i hjelpedokumenter. Imidlertid mener fagutvalget at også innsyn i hjelpedokumenter eventuelt bør håndteres av påtalemyndigheten som er nærmest til å vurdere om slike dokumenter inneholder opplysninger som det ikke bør gis innsyn i.

Dersom kompetansen legges til domstolene vil det på samme måte som for innsyn i bevisoppgaver medføre merarbeid for domstolene.

Innsyn i dokumentbevis som er fremlagt for retten

Fagutvalget er skeptisk til forslaget om at pressen skal ha rett til innsyn i de dokumentbevisene som er ført for retten. Bevisene i en straffesak må ofte ses i sammenheng, og det enkelte beviset gir ikke nødvendigvis mening isolert sett. Ofte er dokumentbevisene skriftlige bevis som tiltalte eller vitner også foreholdes og skal forklare seg om i retten. Mange dokumentbevis har lav opplysningsverdi isolert sett så lenge de ikke sammenholdes med øvrige bevis som forklaringer fra tiltalte, fornærmede, andre vitner og/eller sakkyndige. Fagutvalget er bekymret for at forslaget fører til at aktørene i straffesaker blir mer forbeholdne med å forklare seg og/eller samtykke til opphevelse av taushetsplikt der det er behov for det, dersom innsyn blir hovedregelen. Dette kan vanskeliggjøre irettføringen og i verste fall føre til uriktige avgjørelser. I tillegg innebærer forslaget en fare for at personsensitive opplysninger kan komme på avveie.

Dersom det skal gis innsyn i dokumentbevis som er ført for retten, er det uansett fagutvalgets syn at dette som utgangspunkt bør håndteres av påtalemyndigheten.

Utredet tar høyde for at det kan bli nødvendig å lage to dokumentutdrag slik at opplysninger som er unntatt offentlighet tas inn i et eget dokument. Selv om det i første rekke er påtalemyndigheten som må foreta en oppsplitting og får merarbeidet, vil nok forslaget trolig føre til merarbeid for ansatte i domstolene, og også for dommerne. Forslaget er etter fagutvalgets syn lite praktisk i en hektisk dommerhverdag.

Dommer

Fagutvalget er positiv til forslaget om at det ikke skal gis innsyn i dommer før de er meddelt partene. For øvrig har vi ingen merknader til forslaget.

Rettsboken

Fagutvalget stiller spørsmål ved behovet for at enhver skal gis rett til innsyn i rettsboken slik forslaget legger opp til. Rettsboken inneholder personsensitive opplysninger som allmenheten ikke bør ha ubetinget tilgang til. Dersom andre enn pressen skal gis innsyn i rettsboken, må slike opplysninger tas ut/rettsboken anonymiseres. Dette vil klart føre til merarbeid for domstolene.

Innsyn i lyd- og bildeopptak med protokollformål (opptak fra hoved- og ankeforhandling)

Forslaget om at pressen skal gis rett til kontrollert gjennomgang av lyd- og bildeprotokoller fra hoved- og ankeforhandling vil utvilsomt føre til merarbeid for domstolene og vil trolig bli svært ressurskrevende. Forslaget kan etter fagutvalgets syn ikke gjennomføres uten at

domstolene samtidig tilføres både utstyr og personell for å håndtere det. Som allerede nevnt er det lite trolig at tingrettene har ressurser til å håndtere dette ved å beslutte forsterket rett i flere saker enn i dag.

Beslutninger om å nekte anke fremmet

Fagutvalget har ikke innvendinger til forslaget om at det skal kunne kreves innsyn i disse, men på samme måte som for dommer bør det også kunne kreves innsyn i disse når saken er avsluttet, jf. forslaget § 29 b første ledd bokstav c). Her er det ikke samsvar i forslaget til lovtekst.

4. Merknader til forslag til saksbehandling og klageadgang

Avgjørelsesform ved nektelse

Forslaget legger opp til at avgjørelser om innsynsnekt som hovedregel skal treffes ved kjennelse. Noen nektelser skal likevel kunne treffes ved beslutning.

Et krav om kjennelse vil klart føre til merarbeid for domstolene, og det må hensyntas ved vurderingen av de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget

Frist for behandling av krav om innsyn

Det foreslås at innsynsbegjæringer skal behandles uten ugrunnet opphold. Fagutvalget har ikke innvendinger mot at dette er utgangspunktet, men som det fremgår av de generelle merknadene ovenfor, mener vi det ikke kan legges opp til at domstolene i større grad enn i dag skal benytte forsterket rett for å betjene innsynsbegjæringer fra pressen.

Klageadgang og krav på ny vurdering

Det foreslås en lovfesting av adgangen til å bringe avslag på begjæring om innsyn fra påtalemyndigheten inn for domstolene. Også dette forslaget vil føre til merarbeid for domstolene.

Uttalerett for parter og andre

Forslaget om at parter og andre som blir særlig berørt av en avgjørelse om å gi merinnsyn skal få anledning til å uttale seg før slik avgjørelse treffes, jf. § 29 h tredje ledd, vil også føre til merarbeid for domstolene. Forslaget fremstår dessuten som noe upraktisk.

Med vennlig hilsen

Den norske Dommerforening

Fagutvalget for strafferett og straffeprosess

Cathrine Fossen

lagdommer/utvalgsleder