



BORGARTING LAGMANNSRETT

Dok 1

Justis- og beredskapsdepartementet, Lovavdelingen
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Deres referanse

Vår referanse

22-043754ADM-BORG/BORG

Dato

17.08.2022

Høring – utredning om dokumentoffentlighet i straffesaker

Vi viser til professor Ragna Aarlis utredning «Dokumentoffentlighet i straffesaker», som er sendt på høring med frist for uttalelse 22. august 2022.

Borgarting lagmannsrett har følgende merknader til utredningen:

1. Overordnede bemerkninger

Vi er av den oppfatning at det er hensiktsmessig å samle reglene om hva det kan gis innsyn i, hvor innsyn skal rettes og nærmere regler om saksbehandlingen i et eget kapittel i straffeprosessloven, slik det er foreslått. Dette vil lette tilgjengeligheten både for domstolene og andre brukere av regelverket, ikke minst aktører som ikke er representert ved advokat. Lagmannsretten slutter seg også til at det fremstår mest forutsigbart og praktikabelt at det positivt oppregnes hva det gis rett til innsyn i, supplert med en egen bestemmelse om meroffentlighet. Meroffentlighet praktiseres for en god del i dag, og det fremstår hensiktsmessig med en kodifisering her, som kan bidra til lik praksis hos innsynsorganene.

Lagmannsretten er normalt noe tilbakeholden med å uttale seg om lovforslag som først og fremst dreier seg om rettspolitiske valg og verdiprioriteringer. I utredningen kapittel 13 til 15 foreslås en betydelig utvidet rett til dokumentinnsyn i straffesaker for allmennheten og pressen. Vi har i og for seg ikke innvendinger mot at det generelt gis utvidede innsynsrettigheter for allmennheten og pressen, men vil understreke at innsynskrav i straffesaksdokumenter ofte er kompliserte og tidkrevende å behandle, der blant annet hensynet til personvern er sterkt gjeldende. Vurderingen av om det skal utøves meroffentlighet i den enkelte sak er også krevende, og det er nødvendig med forsvarlig og grundig saksbehandling i den forbindelse. Straffesaksdokumenter inneholder regelmessig personopplysninger som navn, personnummer, bostedsadresse, helseopplysninger etc. Lov om behandling av personopplysninger av 15. juni 2018 nr. 38 § 2 annet ledd bokstav b fastsetter at loven ikke gjelder for saker som behandles etter rettspleielovene – herunder straffeprosessloven. Likevel bør sensitive personopplysninger behandles med varsomhet og ikke spres unødig.

Eksempelvis inneholder bevisoppgaver ofte personopplysninger, og det vil antakelig forekomme enda oftere når kravene til bevisoppgave nå er skjerpet fra 1. juli 2022, jf.

Postadresse
Postboks 2107 Vikå, 0125 Oslo

Sentralbord
21 55 80 00

Saksbehandler
Kristine Bielke Djupvik

Bankgiro

Organisasjonsnummer
926721356

Kontoradresse
Keyzers gate 13, 0165 Oslo

Telefaks

Telefon

Ekspedisjonstid
0800-1545 (1500)

Internett/E-post
<http://domstol.no/borgarting>
borgadm@domstol.no

endringene i straffeprosessloven § 262. Rettsbøker kan, i tillegg til å inneholde sensitive person- eller helseopplysninger, også inneholde avgjørelser som er avsagt under rettsforhandlingene, og som kan være underlagt restriksjoner i adgangen til offentlighet. Fengslingskjennelser kan inneholde sensitiv informasjon om pågående etterforskning, og innsynskrav i slike avgjørelser krever derfor en konkret og grundig vurdering. Inntil en ny selvbetjeningsløsning for publikum er på plass, se punkt 4.1 nedenfor, vil det tilfalle dommer/saksbehandler/administrativt ansatte å vurdere/saksbehandle alle innsynskrav som mottas i domstolen.

Ved å gi allmennheten bredere innsynsrett i straffesaksdokumenter øker også risikoen for misbruk og for at personsensitive opplysninger kan komme på avveie. Når straffesaksdokumenter blir sendt ut på e-post, kan disse lett videresendes eller spres på sosiale medier. I senere tid har man sett flere eksempler på økt personfokus i saker av særlig sensitiv karakter. Tilgjengeliggjøring av straffesaksdokumenter på selvbetjente løsninger reiser tilsvarende problemstillinger. Som det fremgår i punkt 4.1 nedenfor, foreslår utrederen økt bruk av selvbetjente løsninger, både overfor pressen og allmennheten. På selvbetjent løsning for pressen skal det etter forslaget legges ut ikke-avidentifiserte dokumenter, med mindre avidentifisering besluttes, jf. lovforslaget § 29 a fjerde ledd. Avidentifisering vil ikke gi noe fullgodt personvern. Personvern hensyn er trukket frem i utredningen 17.4.7, men vi savner en prinsipiell drøftelse av faren for at dokumenter med personsensitive opplysninger kommer på avveie og øvrig misbruksfare.

Hovedformålet med bestemmelser om utvidet innsyn for allmennheten og pressen må være økt grad av åpenhet og kontroll med domstolens avgjørelser og beslutningsprosesser. Dette er viktig i en demokratisk rettsstat, og sikrer tillit til rettspleien. Samtidig er det, slik vi ser det, viktig at lovgiver har for øye hvilke innsynsrettigheter som best kan ivareta slike hensyn. Hensynet til personvern og faren for misbruk tilsier at innsynsretten ikke strekkes utover det som er nødvendig for å ivareta åpenhet om og tillit til rettspleien.

Vi støtter en positiv definisjon av hvem som skal anses som presse, jf. lovforslaget § 29 a andre ledd. Domstolene praktiserer i dag som nevnt en stor grad av merinnsyn overfor pressen. Hvem som kan gis innsyn, beror i praksis ofte på vanskelige og tidkrevende avveininger i domstolene. Selv om det i loven defineres hvem som utgjør presse, vil det likevel måtte vurderes konkret om vedkommende som begjærer innsyn driver «regelmessig journalistisk produksjon og publisering av nyheter, aktualitetsstoff, samfunnsdebatt eller annet innhold av allmenn interesse», jf. medieansvarsloven §§ 2 og 4. Og selv om den som fremsetter kravet ikke faller inn under kjernen, vil vedkommende kunne påberope seg å være «andre med særlig interesse i en sak», jf. lovutkastet § 29 tredje ledd. I så fall må domstolene vurdere det subsidiært.

I den grad det innføres betydelig utvidede innsynsrettigheter, er det nødvendig at de økonomiske og administrative konsekvensene av dette vurderes svært nøye. Det er ikke gjort i utredningen, slik vi ser det. Se punkt 4.1 punkt 9 nedenfor om merarbeid i domstolene dersom forslagene vedtas.

I det følgende fremmes enkelte særskilte merknader til forslagene i utredningen.

2. Gjenstanden for innsyn

2.1. Beslutninger om oppnevning av forsvarer mv – utredningen punkt 13.3

Etter utkastet til ny § 29 a andre ledd i straffeprosessloven er det bare pressen, og eventuelt andre med særlig interesse etter utkastet § 29 tredje ledd, som har rett til innsyn i beslutninger om oppnevning av forsvarer, bistandsadvokat, tolk og sakkyndig, som den det gjelder er underrettet om. I punkt 13.3.4 argumenterer utrederen generelt for at innsyn ikke bør gis i en forsvareropplevning før det på annen måte er blitt offentlig kjent at det er iverksatt etterforskningsskritt i en sak som gir krav på offentlig oppnevnt forsvarer. Utrederen synes å forutsette at navn på mistenkte er blitt offentlig ved tiltalebeslutning eller i offentlig rettsmøte, jf. utredningen side 132, før det gis innsyn. Skal det gjelde en (skjønnsmessig) adgang til å nekte innsyn i oppnevninger besluttet før dette tidspunktet, slik utrederen synes å forutsette, bør dette komme til uttrykk i loven.

Innsyn etter § 29 a andre ledd for andre enn pressen forutsetter en vurdering av om vedkommende har «særlig interesse» etter § 29 a tredje ledd. I utredningen side 132, jf. side 233, kobler utrederen forholdet til merinnsyn etter utkastet § 29 e inn i vurderingen av personkretsen. Denne bestemmelsen gjelder imidlertid «regler om unntak fra innsyn», slik at vurderingstemaene som oppstilles her ikke synes å få anvendelse for utvidelse av personkretsen, men bare for utvidelse av gjenstanden for innsyn (der denne er snevret inn på grunn av unntak). For å lette praktiseringen av bestemmelsene, dersom de vedtas, kan det være en fordel å klargjøre forholdet mellom de to bestemmelsene.

2.2. Beslutning om å nekte anke fremmet – utredningen punkt 13.11

Utrederen foreslår i utkastet § 29 a første ledd bokstav d) at enhver skal ha rett til innsyn i beslutninger om å nekte anke fremmet, så lenge saken er til behandling i domstolen. Der en nektingsbeslutning gjelder hele saken, kan det reises spørsmål om hvor lenge saken anses å være til behandling i domstolen. Situasjonen er sammenliknbar med der saken avsluttes med dom. Der anken nektes fremmet i sin helhet, er det ikke oppstilt noen rett til innsyn etter at saken er avsluttet – slik det er for dommer, jf. utkastet § 29 b første ledd bokstav c). Dette synes noe pussig, og er muligens ikke tilsiktet.

Vi forstår for øvrig utrederen dithen at hun har ment at også beslutninger om ikke å gi samtykke til å fremme en anke etter straffeprosessloven § 321 første ledd skal være omfattet av innsynsretten. Dette er imidlertid ikke tydelig ut fra lovutkastet, som umiddelbart ser ut til å sikte til nektingsbeslutninger etter § 321 andre ledd.

På samme måte som for dommer, jf. utkastet § 29 f, bør det dessuten fremgå at innsyn først kan gis når partene har fått underretning om avgjørelsen, slik utrederen også forutsetter på side 148 i utredningen. For alle avgjørelser som er gjenstand for innsyn, bør innsynsretten for øvrig avstemmes med reglene om offentliggjøring av avgjørelsene. I dag kreves det særskilt beslutning hvis ikke avgjørelsen skal være offentlig straks den er avsagt, jf. domstoloven § 130 andre ledd.

2.3. Innsyn i dokumenter som er fremlagt for retten – utredningen punkt 14

Utrederen foreslår – av hensyn til personvernet – at innsynsrett i dokumenter som er fremlagt for retten begrenses til pressen som representant for det sivile samfunn, eventuelt personer omfattet av utkastet § 29 tredje ledd. Det foreslås at retten til innsyn gjelder «dokumentbevis som har vært fremlagt i offentlig hoved- og ankeforhandling», jf. lovutkastet § 29 a andre ledd bokstav g). Utrederen påpeker på side 155 at dette ikke vil være særlig byrdefullt, i og med at retten vil være i besittelse av et utdrag som utelukkende vil bestå av de dokumenter som vil bli fremlagt som bevis i saken.

Som vi redegjør for nærmere i punkt 3.2, er vi ikke enig i at begjæringer om innsyn i dokumentutdraget bør rettes mot domstolen.

Utrederen peker videre på at bevis som er ført for lukket rett, eller som ikke er fremlagt for retten, kan være gjenstand for merinnsyn. Vi kan imidlertid ikke se at lovutkastet § 29 e hjemler en slik adgang, jf. ordlyden «Ved anvendelse av regler om unntak fra innsyn». For øvrig synes utrederen på side 156 første spalte å forutsette at kompetansen til å gi merinnsyn her vil ligge hos påtalemyndigheten, jf. § 29 e, selv om § 29 g andre ledd tilsynelatende tilsier at kompetansen ligger hos retten. I den grad det skal gis merinnsyn i slike dokumenter, mener vi det eneste praktiske og fornuftige er at kompetansen legges til påtalemyndigheten, se nærmere punkt 3.2 nedenfor.

Dersom det skal gjelde en rett for pressen mv. til innsyn i dokumenter som nevnt i utkastet § 29 a andre ledd bokstav g), reiser vi spørsmål om når innsynsretten er ment å opphøre. Dette reiser for så vidt et generelt spørsmål om når en sak går fra å være «til behandling» og når den anses «avsluttet», jf. lovutkastet §§ 29 a og 29 b. Dette kommer på spissen når innsynsretten er lagt opp til å være ulik på disse to stadiene.

3. Saksbehandling og klageadgang

3.1. Frist for behandling av krav om innsyn

Lagmannsretten mottar ofte innsynskrav fra journalister og forskere som ønsker innsyn i større utvalg av avgjørelser i forbindelse med undersøkelser og prosjekter. Det siste halvåret har Borgarting lagmannsrett blant annet oversendt flere hundre dommer i straffesaker til flere redaksjoner i forbindelse med større journalistiske prosjekter. Det er en tidkrevende prosess å hente ut avgjørelser og dokumenter fra domstolenes elektroniske saksbehandlingssystem. Saksbehandlingssystemet har begrensede søkefunksjoner, og hver enkelt avgjørelse må hentes ut manuelt. Hvis domstolene skal behandle et innsynskrav "uten ugrunnet opphold", slik utrederen foreslår i utkastet § 29 h sjuende ledd, vil dette naturligvis kreve både tid og ressurser, og gå utover kjerneoppgavene – dømmende virksomhet – og øvrige arbeidsoppgaver innenfor domstolenes daglige drift.

I den forbindelse bemerker vi at utrederen foreslår at man i større saker kan vurdere å behandle saken "[m]ed forsterket rett for å kunne være i stand til å betjene krav om innsyn som ledd i ledelsen av prosessen". Konseptet forsterket rett finnes bare i tingretten, jf. straffeprosessloven § 276 andre ledd. I lagmannsretten måtte man i så fall ta inn en varafagdommer etter domstolloven § 12 tredje ledd. Innspillet fremstår virkelighetsfjernt og lite praktisk med dagens krevende ressursituasjon i domstolene.

Etter dagens ordning gjelder ingen tidsfrist for å gi innsyn, men det ligger i dagen at behandling av innsynskrav bør påskyndes. I Ot.prp. nr. 55 (1997–1998) fremgår det om straffeprosessloven § 28 at «regelen om at man kan kreve utskrift i visse tilfeller, ikke betyr at noen har krav på å få utskriften straks. Her som ellers må vedkommende kontor prioritere sine ressurser ut fra hva forholdene tillater. Praktiske og tekniske grunner kan utelukke at utskrift utleveres med en gang det kreves utskrift. Utskrifter av nylig avsagte dommer bør imidlertid alltid gis rimelig raskt».

I tvisteloven er det ikke gitt regler om saksbehandlingstid, slik som kravet om behandling «uten ugrunnet opphold» i offentleglova § 29. Det fremgår av lovforarbeidene til offentleglova at de fleste innsynskrav er såpass enkle at de kan behandles samme dag som de

mottas, mens andre innsynskrav, som er mer arbeidskrevende, må behandles så snart det er praktisk mulig, jf. Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) side 152. Lovavdelingen har ment at samme standard bør brukes for domstolenes del, jf. «Dommerne og mediene» side 74.

Innsynsretten etter utkastet § 29 f andre ledd inntre etter hvert som dokumentene mottas av retten eller er påberopt, med mindre retten utsetter innsynsretten etter utkastet § 29 f tredje ledd. Dette samsvarer i det vesentlige med tvisteloven § 14-5. For domstolens egne dokumenter, som domstolen allerede har tilgjengelig i sitt saksbehandlingssystem, må plikten til å gi innsyn anses å inntre idet kravet fremsettes. Det ligger i dette at behandlingen må påskyndes.

Som det fremgår nedenfor i punkt 3.2, mener lagmannsretten at påtalemyndigheten bør være adressat for innsyn i politiets/påtalemyndighetens egne dokumenter. Særlig hvis forslaget om at domstolene skal være adressat for innsynsbegjæringer i saker som er til behandling for domstolene, opprettholdes – også for påtalemyndighetens dokumenter – fremstår en bestemmelse om innsyn «uten ugrunnet opphold» som lite fleksibel og vanskelig praktikabel.

Uansett løsning på hvem innsynskravet skal rettes mot, mener vi det vil være unødvendig å oppstille egne saksbehandlingsfrister for å behandle krav om innsyn. Føringer i motivene om rask behandling – slik det er gjort for straffeprosessloven § 28, jf. ovenfor – bør være tilstrekkelig, slik vi ser det. Det bør ikke være ulik regulering av dette spørsmålet i sivile saker og straffesaker.

3.2. Adressat for innsynsbegjæringer

I dag er det begrenset hvilket innsyn domstolene kan gi i verserende straffesaker. Utkastet legger generelt opp til en betydelig større grad av innsyn enn i dag, også i verserende saker. Vi er skeptiske til en generell regel om at krav om innsyn i verserende straffesaker skal rettes mot domstolene, jf. utkastet § 29 g. Vi savner en prinsipiell drøftelse av dette i utredningen, utover at formålet er å skape klarhet for publikum, ro for påtalemyndigheten, og ivareta kontrollhensyn, jf. utredningen side 233 og 249, se nærmere nedenfor. En regel som foreslått i § 29 g andre ledd, blir også noe pussig, når påtaleinstruksen § 16-5 andre ledd for politiets/påtalemyndighetens utlån i egne dokumenter krever «særlige grunner» og at utlån er «ubetenkelig». Det er ikke foreslått endringer i denne bestemmelsen. Det innebærer at domstolene etter forslaget etter omstendighetene vil ha plikt til å gi innsyn i politiets/påtalemyndighetens egne dokumenter, mens det ikke vil være tilfellet for politiet/påtalemyndigheten selv.

Uavhengig av om en straffesak verserer for domstolen, ligger opphavet til og det nærmere «eierskapet» til saksdokumentene fortsatt hos påtalemyndigheten. Det som tas inn i dokumentutdraget er dokumenter som enten er produsert av eller skaffet av påtalemyndigheten, eventuelt forsvarer og bistandsadvokat. Vi mener at politi/påtalemyndighet er nærmest til å vurdere om det er grunn til å gjøre unntak fra innsyn i dokumenter som ikke er produsert av domstolen selv (det vil si annet enn rettslige avgjørelser, rettsbøker, oppnevninger, rettens berammingsbrev mv.). Politiet/påtalemyndigheten vil ha best forutsetninger for – og være nærmest til – å vurdere om innsyn i øvrige straffesaksdokumenter for eksempel kan skade etterforskningen eller krenke privatlivets fred dersom det gis innsyn, jf. utkastet § 29 c andre ledd.

De dokumentutdragene som i dag legges frem for retten – og som etter lovendringene 1. juli 2022 vil legges frem – er såkalte «bruttoutdrag» (jf. HR-2016-612-U), hvor det regelmessig

vil være inntatt en god del informasjon som ikke leses opp i retten. Det kan for eksempel være tale om sensitive forhold om fornærmede eller tiltalte mv. som fremgår av dokumenter der bare noe leses opp. At utdraget omfatter slik «overskuddsinformasjon» vil trolig ikke bli mindre aktuelt når dokumentutdragene fra 1. juli 2022 skal innsendes allerede sammen med tiltalebeslutningen og bevisoppgaven, jf. ny § 262 første ledd bokstav c).

Vi tilføyer at selv om straffeprosessloven § 302 – slik den lyder fra 1. juli 2022 – ikke krever at alt leses opp for at det skal anses dokumentert, vil det likevel ikke være slik at hele dokumentet det dokumenteres fra, kan anses «påberopt», jf. Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) side 415, hva gjelder sivile saker. Om utrederen har ment å regulere dette annerledes i straffesaker er noe uklart. Ordet «fremlagt» i utrederens utkast § 29 a bokstav g), kan synes å forutsette at hele dokumentet det er dokumentert fra, er gjenstand for innsyn hos pressen. I så fall må det foretas grundige vurderinger om det likevel er grunn til å unnta deler av dokumentet (de deler som ikke er lest opp) fra innsyn. Om derimot bare de delene som anses «gjennomgått», jf. § 302, slik bestemmelsen lyder fra 1. juli 2022, er gjenstand for innsyn – slik tilfellet er i sivile saker, jf. tvisteloven § 14-2 tredje ledd bokstav c)) – må retten vurdere hva som anses gjennomgått, og hva som ikke anses gjennomgått. Dette er det ikke alltid et entydig svar på, all den tid mer enn det som uttrykkelig er lest opp, kan anses gjennomgått med de kommende lovendringene. Domstolen må da skille ut gjennomgåtte deler, som utleveres pressen. Uansett ser vi for oss at praktiseringen av en regel som forslått i § 29 a andre ledd bokstav g), vil være tidkrevende og for en del henvist til et skjønn. Spørsmål om innsyn i dokumentutdraget må forventes å reises oftere i straffesaker enn i sivile saker, som oftest ikke har samme søkelys fra pressen og normalt ikke rommer så mange personsensitive opplysninger.

Spørsmål om opplysninger i et dokument bør unntas fra innsyn gjør seg også gjeldende vedrørende bevisoppgave, påtalemyndighetens berammingsbrev og andre dokumenter som ikke er produsert av retten, for eksempel hjelpedokumenter. Utrederen synes dessuten å forutsette at retten skal vurdere merinnsyn i dokumenter som ikke er oppregnet i loven (selv om hjemmelen i utkastet § 29 e er uklar i så henseende). Her er politiet/påtalemyndigheten klart nærmeste adressat, og vil ha best forutsetninger for for eksempel å vurdere om innsyn bør gis utover det som er markert i utdraget.

Et ytterligere argument for at disse gjøremålene ikke bør legges til domstolene, er at den ene parten i straffesaker alltid er et myndighetsorgan – påtalemyndigheten – som er rustet for og har erfaring med å behandle innsynsbegjæringer. Påtalemyndigheten plikter å opptre objektivt, jf. straffeprosessloven § 55 a fjerde ledd, og dens avslag på krav om innsyn kan påklages etter vanlige regler. Vi er derfor ikke enig med utrederen i at et argument for at domstolene behandler alle innsynssaker i verserende straffesaker er at domstolen bør føre «ekstern kontroll» med om vilkårene for å unnta dokumenter eller opplysninger er oppfylt, jf. utredningen side 233. Påtalemyndigheten – med kontroll fra høyere påtalemyndighet – må forutsettes å være i stand til å håndtere dette på en betryggende måte.

Vi foreslår at domstolene i verserende saker kun er adressat for innsynsbegjæringer som gjelder dokumenter som er «produsert av retten». Adressat for innsyn i øvrige dokumenter bør være politiet/påtalemyndigheten, slik ordningen er i dag, jf. påtaleinstruksen § 16-5, jf. politiregisterforskriften § 17-2. Dette fremstår å være en naturlig og nærliggende arbeidsfordeling mellom to offentlige myndigheter i rettspleien.

3.3. Sentralt klageorgan

Utredningen luftet muligheten for å opprette et sentralt klageorgan for innsynssaker (utredningen side 186). Det fremstår ikke klart om et slikt eventuelt organ også er ment å omfatte domstolene. I og med at utredningen antyder at et felles klageorgan for eksempel kunne vært lagt til Riksadvokaten eller Domstoladministrasjonen, forstår vi at domstolene kan tenkes omfattet. Dette vil etter vårt syn være både uheldig og unødvendig. En slik ordning vil bryte med etablerte og godt begrunnede skillelinjer mellom domstol og påtalemyndighet. Rettslige avgjørelser må være forbeholdt å overprøves i høyere rettsinstanser. Påtalemyndighetens avgjørelser kan bringes inn for domstolene etter straffeprosessloven § 28 sjuende ledd. En ensartet praksis bør først og fremst sikres gjennom prøving i høyere påtalemyndighet og i høyere rettsinstanser. Vi mener dessuten at en slik praksis best kan oppnås gjennom et klarere og mer forutberegnelig lovverk. Ettersom det ikke er fremsatt noe konkret lovforslag på dette punktet, kommenterer vi ikke dette spørsmålet nærmere.

4. Gjennomføring av innsyn

4.1. Selvbetjening – utredningen punkt 17.4

Per dags dato er det kun pressen som har tilgang til en selvbetjent digital løsning for uthenting av enkelte saksdokumenter, via en lukket presstjeneste på www.domstol.no. Her har journalister tilgang til berammingslister, avsagte dommer og fengslingskjennelser uten begrensninger i adgangen til offentlighet. I de sakene der retten har fastsatt restriksjoner i adgangen til offentlighet, blir i vår domstol et sammendrag av dommen gjort tilgjengelig på sidene. Journalister som ønsker innsyn i disse dommene, oppfordres til å rette en forespørsel til domstolen for videre saksbehandling. Enkelte domstoler publiserer også tiltalebeslutninger og sluttinnlegg på pressesidene. Per i dag blir alle dokumenter som ligger tilgjengelig på pressesidene, publisert manuelt av saksbehandlere/administrativt ansatte i domstolene. Innsynsbegjæringer utover de dokumenter som ligger tilgjengelig på pressesidene, blir håndtert manuelt ved hver enkelt domstol.

Saksbehandlingen av et økt omfang av innsynsbegjæringer vil også tilfalle dommere/saksbehandlere/administrativt ansatte i domstolene, ettersom dagens teknologiske selvbetjeningsløsninger er begrenset, og som nevnt over, kun er tilgjengelig for pressen. Allmennheten har ingen selvbetjeningsløsning for domstolsavgjørelser eller andre dokumenter, utover å hente ut anonymiserte avgjørelser på Lovdata (gratis) og Lovdata Pro (betalingsløsning). I utredningens kapittel 17 vises det til at Domstoladministrasjonen sikter mot å etablere en offentlig selvbetjeningsløsning fra en plattform som Domstoladministrasjonen skal ha det administrative ansvaret for. Dette prosjektet har som mål å etablere en plattform for rettsavgjørelser med metadata tilgjengelig for gratis selvbetjent innsyn for enhver. Prosjektet tar også sikte på en automatisert overføring av rettsavgjørelser med metadata til den lukkede presstjenesten. Den anbefalte løsningen er antatt å kunne være i drift i 2024. Vi bemerker at nye teknologiske løsninger erfaringsmessig tar lang tid å utvikle, og vi reiser spørsmål ved om det er realistisk at en slik plattform vil være på plass i 2024 som anslått. I tillegg har domstolenes elektroniske saksbehandlingssystem Lovisa svært dårlige søkefunksjoner, og det er tid- og arbeidskrevende å hente ut saksdokumenter manuelt fra sakssystemet. Inntil en ny selvbetjeningsplattform og mer automatiserte funksjoner er på plass, vil et økt volum av innsynskrav uten tvil føre til større arbeidsbelastning for domstolenes ansatte og tilføre et ytterligere press på domstoler som allerede har få ledige ressurser.

Når det er sagt, stiller vi oss som utgangspunkt positive til det pågående arbeidet med å gjøre dokumenter fra straffesaker lettere tilgjengelig for allmennheten gjennom selvbetjente

nettløsninger. Utrederen foreslår i ny forskrift om offentlighet i rettspleien § 13 at Domstoladministrasjonen kan gjøre dokumenter tilgjengelig på en elektronisk plattform så langt det ikke gjelder begrensninger i adgangen til offentlig gjengivelse. Det er altså ikke lagt opp til at arbeidet med aidentifisering legges til den enkelte domstol. Vi bemerker for ordens skyld at dette ikke ville ha vært en holdbar løsning, gitt den store arbeidsmengden særlig knyttet til manuell kontroll dette ville medføre.

Vi stiller for øvrig spørsmål ved om hensynet til allmennhetens opplysningsbehov rundt domstolenes virksomhet og kontroll med rettspleien, strekker seg så langt som til at også andre dokumenter enn rettslige avgjørelser legges ut på en åpen plattform. Dette er i liten grad drøftet av utrederen. Vi har vanskelig for å se at allmennheten har behov for tilgang til dokumenter her, utover rettslige avgjørelser, jf. dagens regulering i forskrift om offentlighet i rettspleien § 11. Vi bemerker at forslaget må ses opp mot at allmennheten som regel har anledning til å være til stede i salen og kan begjære innsyn etter vanlige regler.

Forskriftsutkastet § 13 forutsetter at det er tale om å legge ut dokumenter på selvbetjent løsning, der hvor det ikke er begrensninger i adgangen til offentlig gjengivelse. Det antas at det her siktes til domstolloven § 130. Vi etterlyser en drøftelse av forholdet til unntaksreglene i utkastet §§ 29 c og 29 d. Selv om direkte identifiserende opplysninger foreslås fjernet fra dokumenter som legges ut på selvbetjent løsning, jf. lovutkastet § 29 a tredje ledd og § 29 b femte ledd, vil vedkommende organ som legger ut dokumentene, også måtte forholde seg til at det kan være grunner for helt eller delvis å unnta dokumentene fra innsyn. Det vil være pussig om innsyn helt eller delvis skal nektes etter en konkret begjæring, mens dokumentet likevel skal legges ut på selvbetjent løsning. Gjeldende § 11 i forskrift om offentlighet i rettspleien stenger i den forbindelse for å legge ut rettsavgjørelser, dersom det foreligger «forbud mot å gi utskrift». Dersom det skal foretas konkrete vurderinger av om det er grunnlag for unntak fra innsyn, før dokumenter legges ut på selvbetjent løsning, kan vi vanskelig se at Domstoladministrasjonen vil ha forutsetninger for dette uten bistand fra den aktuelle domstolen. Vi ser for oss at dette i så fall vil kunne være ressurskrevende, noe det må tas høyde for i vurderingen av hvilke økonomiske og administrative konsekvenser lovforslaget har for domstolene.

På samme måte reiser vi spørsmål ved om det er behov for at annet enn rettslige avgjørelser legges ut på elektronisk *pressemappe*. Utrederen foreslår i ny forskrift om offentlighet i rettspleien § 14 at nektings-/samtykkeavgjørelser, digitale utdrag og andre dokumenter pressen har rett til innsyn i, kan tilgjengeliggjøres på samme måte som dommer, kjennelser og tiltalebeslutninger mv.. Hun foreslår at personvern hensyn skal ivaretas ved at det gis hjemmel for å kunne fjerne direkte identifiserende opplysninger om fornærmede og vitner, jf. utkastet til endringer i straffeprosessloven § 29 a fjerde ledd og § 29 b femte ledd. Ut fra utkastet til ny forskrift om offentlighet i rettspleien § 14 første ledd siste punktum, fremstår det likevel som om aidentifisering ikke skal gjelde avgjørelser. Vi har vanskelig for å se et behov for at annet enn rettsavgjørelser legges ut på slike sider, ettersom hensynet til pressens kontroll med rettspleien vil ivaretas tilstrekkelig ved de alminnelige reglene om innsyn. For den som skal legge ut dokumenter på den elektroniske pressetjenesten, vil det kunne være utfordrende og tidkrevende å vurdere om det er tale om dokumenter pressen har rett til innsyn i, jf. unntaksbestemmelsene i utkastet til endringer i straffeprosessloven §§ 29 c og 29 d. Også her ser vi for oss hyppig konsultasjon av den domstolen som behandler/har behandlet saken.

4.2. Individuelt vedtak om kopi, utlån eller gjennomsyn – utredningen punkt 17.5

Utrederen påpeker grunner til at det kan være upraktisk å gi ut kopi der det foreligger et krav på innsyn (utredningen side 203 første spalte). Utkastet til nye bestemmelser på området reflekterer imidlertid ikke dette, ettersom forskriftsutkastet bare omtaler tilgang på kopi i § 15 og kontrollert gjennomsyn i § 16 uten at det fremgår når den ene eller andre gjennomføringsmåten skal benyttes. Unntak gjelder for lovforslaget § 29 b tredje ledd og § 29 e, som er særregler for hvordan innsyn skal gjennomføres. Vi savner en nærmere regulering av når hovedregelen om innsyn ved tilsending av kopi kan fravikes.

Utrederen påpeker videre (side 203–204) at dagens ordning, hvor individuelt innsyn gis uten aidentifisering, reiser personvernmessige utfordringer, og uthuler regelen om aidentifisering ved publisering på åpne nettsider, jf. dagens forskrift om offentlighet i rettspleien § 11 tredje ledd. Hun foreslår at retten til innsyn kun skal gjelde aidentifisert kopi, men at «behov» for tilgang på dokumenter som ikke er aidentifisert, skal «etterkommes så langt det er ubetenkelig», jf. utkastet til ny forskrift om offentlighet i rettspleien § 15.

Med det økte volumet av innsynskrav som kan forventes som følge av nye bestemmelser som foreslått, bemerker vi at dette kan bli utfordrende og arbeidskrevende å håndtere – både aidentifiseringen i seg selv og praktiseringen av de vurderingstemaene som oppstilles. Ethvert krav må vurderes individuelt, og det kan bli nødvendig å forelegge spørsmålet om innsyn for partene. Vi antar at personvern hensyn bør være tilstrekkelig ivare tatt med den foreslåtte bestemmelsen i § 29 c tredje ledd.

5. Forbudet mot fotografering, bildeopptak og opptak for radio og fjernsyn – utredningen punkt 18.4

Utrederen foreslår at «[r]etten kan gi tillatelse til opptak og gjengivelse av lyd og bilde fra hovedforhandlinger og rettsmøter for domsavsigelse», jf. utkastet til ny § 131 tredje ledd første punktum i domstolloven. Dette innebærer en lavere terskel for slik tillatelse enn det som følger av dagens § 131 a andre ledd. Lagmannsretten har i og for seg ikke innvendinger mot at terskelen for å tillate opptak og gjengivelse mykes opp noe, som foreslått. Slik lovutkastet er formulert, angis ingen føringer for kan-skjønnet, men utrederen legger opp til at dette skal forskriftsreguleres. Forskriftskompetansen er foreslått lagt til Domstoladministrasjonen. Lagmannsretten reiser spørsmål ved om det er hensiktsmessig at det overlates til et administrativt organ å fastlegge såpass vidtgående skillelinjer for offentligheten i rettspleien. Dette oppfattes å være noe annet enn «saksbehandlingsregler», slik omtalt i utredningen side 222 første spalte. Det nevnes at gjeldende forskrift 15. november 1985 nr. 1910 om fotografering, filmopptak og opptak for radio eller fjernsyn under hovedforhandling i straffesak i § 3 nøyser seg med å angi eksempler på hva som vil falle inn under uttrykket «særlige grunner» i domstolloven § 131 a andre ledd.

Terskelen for å tillate adgang til opptak og gjengivelse av opptaket vil dessuten påvirke domstolenes adgang til egen strømming etter ny § 124 a i domstolloven. Etter den nevnte bestemmelsen kan retten beslutte «offentlig overføring av lyd og bilde fra et rettsmøte (strømming) så langt det ikke gjelder begrensninger i offentligheten for rettsmøtet og hensynet til personvern eller andre hensyn ikke taler avgjørende imot». I Prop 97 L (2021–2022) punkt 11.4.2 la departementet til grunn at vurderingen av hvorvidt strømming skal tillates etter § 124 a i domstolloven må ses i lys av domstolloven § 131 a om at det i utgangspunktet er forbudt å filme under forhandlingene. Departementet la til grunn at det ikke kan være en videre adgang til å strømme fra rettsmøter enn adgangen til å gjøre filmopptak etter § 131 a andre ledd. Hvordan utredningens lovutkast § 131 praktiseres – dersom den blir

vedtatt – vil dermed få betydning for det materielle innholdet i § 124 a i domstolloven. Dette tilsier at det gis nærmere føringer i loven for når det bør gis tillatelse til opptak, jf. utkastet til § 131 tredje ledd første punktum. Muligens kunne det være hensiktsmessig å benytte samme ordlyd som i § 124 a – nemlig at retten kan «gi tillatelse til opptak og gjengivelse av lyd og bilde fra hovedforhandlinger og rettsmøter for domsavsigelse så langt det ikke gjelder begrensninger i offentligheten for rettsmøtet og hensynet til personvern eller andre hensyn ikke taler avgjørende imot». Utrykket «begrensninger i offentligheten» vil både ta opp i seg eventuelle referatforbud og grunner til å lukke dørene etter § 125, slik det også er nevnt i Prop. 97 L (2021–2022) punkt 11.4.2 knyttet til vurderingen etter § 124 a. Vi vil for øvrig understreke at det foreligger en klar misbruksfare ved opptak og gjengivelse av opptak. Den generelle faren for spredning av opptak vil kunne hindre sakens opplysning, jf. straffeprosessloven § 294. For eksempel vil et vitne kunne kvie seg for å møte eller vil kunne forklare seg forbeholdent. Vi mener det er viktig at lovteksten tar høyde for slike situasjoner. Dette hensynet vil være ivaretatt gjennom vårt lovforslag, sammenholdt med eventuell omtale i motivene.

Når det gjelder lovutkastet § 131 tredje ledd siste punktum, der det fremgår at «[r]ettens beslutning ikke kan ankes», bemerker lagmannsretten at dette står i en viss motstrid med at den generelle lovtolkningen og grovere saksbehandlingsfeil har kunnet angripes selv ved uangripelige beslutninger, jf. jf. Rt-2012-564 avsnitt 18. Utrederen peker selv på dette i utredningen side 221 side andre spalte, uten at dette er reflektert i lovutkastet. Fremfor å lovfeste at avgjørelsen ikke kan ankes, bør det etter vår mening være tilstrekkelig å vise til § 377 og relevant rettspraksis i motivene. Fra 1. juli 2021 er ankeadgangen regulert av nytt andre ledd i § 377, jf. lov 122/2021, som oppstiller en begrenset adgang til å anke over skjønnsbaserte saksstyrende avgjørelser. Vi kan ikke se noe i veien for at adgangen til å anke en beslutning etter utkastet § 130 tredje ledd reguleres av nytt andre ledd i § 377.

6. Private lydopptak – utredningen punkt 18.4.1.5 og 18.4.4.3

Private lydopptak (herunder fra journalister som utelukkende bruker opptaket som støtte) er ikke forbudt i dag, men retten må som utgangspunkt spørres først, jf. Bøhn, Domstolloven Lovkommentar, note 2 og særlig note 9 til § 131 a (Juridika). Opptak kan forbys dersom opptaket hindrer orden og verdighet, jf. domstolloven § 133. Utrederen foreslår at private lydopptak er tillatt med mindre retten har lagt ned forbud om slikt opptak, jf. utkastet til ny § 131 andre ledd i domstolloven. Vi har ingen innvendinger mot at en går bort fra regelen om at opptak krever rettens tillatelse. Vedkommende som planlegger å ta opptak, bør uansett orientere retten om dette. Utrederen legger til grunn at dersom det gis samtykke til privat lydopptak i dag, skal aktørene i saken gjøres oppmerksom på at det blir gjort privat lydopptak fra forhandlingene, jf. utredningen punkt 18.4.1.5. Når retten foretar opptak som kan bli avspilt i ankeforhandling, skal partene opplyses om det, jf. forskrift 28. september 2018 nr. 1471 om opptak i retten § 2. Også for øvrig er det god praksis å orientere for eksempel et vitne om at det tas opptak. Vårt inntrykk er dommerne stort sett er påpasselige med å gjøre oppmerksom på dette. For å sette retten i stand til å opplyse vitner og andre om dette, og for å sette retten i stand til å vurdere om det er grunnlag for å nedlegge forbud etter lovutkastet § 131 andre ledd, bør det etter vårt syn oppstilles i loven en orienteringsplikt for den som planlegger å ta opptak.

For øvrig foreslås det også her at «kan-skjønnet» reguleres nærmere i forskrift. Vi har vanskelig for å se at det er nødvendig/hensiktsmessig med en nærmere forskriftsregulering, og foreslår at det lovfestes at «[r]etten kan ved beslutning forby lydopptak fra rettsmøte dersom det vil kunne forhindre sakens opplysning eller forstyrre forhandlingene». Dette vil, slik vi ser

det, ta opp i seg de viktigste hensynene som ligger i den adgangen som i dag antas å ligge i domstolloven § 133.

7. Referat i sanntid – utredningen punkt 18.5

Lagmannsretten slutter seg til at det fremstår hensiktsmessig med en lavere terskel for å forby «referat i sanntid» enn det som gjelder i dag, jf. domstolloven § 129. Det er særlig viktig at vitner som skal forklare seg ikke blir påvirket av meldinger el. fra publikum eller andre i salen. Det vil ikke kunne forhindres etter domstolloven § 129, slik den lyder i dag, som bare gir hjemmel for å forby «offentlig gjengivelse».

At avgjørelsen kan treffes ved beslutning, vil gjøre forbudet mer effektivt og være tidsbesparende for retten. Utrederen har lagt opp til at retten skal praktisere et «kan-skjønn», uten nærmere føringer i loven. For publikum vil det være mest forutberegnelig at det gis enkelte føringer i loven, eller i det minste i motivene. Dette vil også lette rettens praktisering av bestemmelsen.

Lagmannsretten har merket seg at utrederen i spesialmerknadene på side 253 i utredningen skriver at et forbud mot sanntidsreferat skal være kortvarig og bare kan gjelde inntil rettsmøtet heves for dagen, og heller ikke skal gjelde i pauser. Slik lovutkastet er formulert, kan det etter vårt syn ikke innfortolkes slike begrensninger. Retten heves ikke før rettsmøtet er helt avsluttet. Hensynet til å unngå påvirkning av et vitne som ikke har forklart seg, gjør seg i like stor grad gjeldende der vitnet skal forklare seg etter en pause eller neste rettsdag. Forbud mot referat i sanntid bør derfor kunne beslutes å ha virkning også for pauser og for tid mellom rettsdager. Dette kan, slik vi ser det, med fordel klargjøres i lovteksten ved at det for eksempel lovreguleres at «[r]etten kan også ved beslutning forby referat med varighet for hele eller deler av rettsmøtet og tid mellom rettsdager».

8. Annet

- Utrederen har ikke foreslått endringer i straffeprosessloven § 28 første og annet ledd, som i dag både omfatter innsynsrett for parter og andre med rettslig interesse etter at saken er avsluttet. Materielle innsynsregler for andre enn sakens parter, synes det mest hensiktsmessig å behandle i et eget kapittel, jf. utrederens forslag til nytt kapittel 4a i straffeprosessloven. Vi reiser dermed spørsmål om ikke straffeprosessloven § 28 bør være forbeholdt regulering av innsyn for sakens parter.
- Utrederen foreslår en ny § 131 i domstolloven om fotografering og opptak, som er ment å erstatte gjeldende § 131 a i domstolloven. Dagens bestemmelse gjelder bare for straffesaker. Ut fra utredningen side 219 forstår vi at utkastet § 131 også er ment å gjelde sivile saker. I så fall innebærer dette en innsnevring fra i dag, hvor det i sivile saker ikke gjelder noe forbud mot fotografering, lydopptak mv., med mindre dette forstyrrer forhandlingene, jf. § 133, jf. «Dommerne og mediene» 2012 side 45. Vi savner en nærmere utredning av dette spørsmålet for sivile saker.

9. Økonomiske og administrative konsekvenser

Utrederen hevder – etter en nokså knapp drøftelse på side 226 – at forslagene neppe anses å ha betydelige økonomiske og administrative konsekvenser. Samtidig erkjennes det at økt

arbeidsbelastning knyttet til utførelsen av en bestemt saksbehandlingsoppgave kan utløse merbehov for ressurser til drift.

Det hevdes at plasseringen av ansvaret for å gi innsyn i verserende straffesaker som behandles i domstolene bygger på en ressursbetraktning. Påtalemyndigheten skal skjermes fra økt arbeidsbelastning. Det kan synes forutsatt at domstolene har ledige ressurser til å behandle et økt volum av innsynskrav, mens dette ikke er tilfellet for påtalemyndigheten. Vi reiser spørsmål ved om utrederen har belegg for å peke på ressurshensyn som grunnlag for den foreslåtte arbeidsfordelingen mellom domstolene og påtalemyndigheten.

Det er ingen tvil om at bestemmelser som foreslått vil medføre en stor grad av merarbeid for domstolene. Fremfor å reise ut for å overvære rettssaker fra salen, er det vår erfaring at redaksjonene i større grad enn tidligere retter innsynskrav mot domstolene. Pressens virksomhet baserer seg på at domstolene behandler innsynskrav raskt. Forslaget må dermed ses i sammenheng med endrede arbeidsmetoder hos pressen. Vi vil understreke viktigheten av at det gjøres gode beregninger av hvilke merutgifter forslaget vil medføre for domstolene, og at det bevilges tilstrekkelige ressurser til de økte utgiftene. Økte innsynsretter vil, med flere unntaksbestemmelser som til dels åpner for stor grad av skjønn, være tid- og arbeidskrevende for domstolenes ansatte å vurdere. Særlig frem til tekniske løsninger og betalingsløsninger for selvbetjening av innsynskrav er på plass, vil lovforslaget – dersom det vedtas – innebære store merutgifter for domstolene, som det per i dag ikke er midler til å dekke av eget budsjett.

Borgarting lagmannsrett

Marianne Vollan
førstelagmann

Tonje Vang
lagmann

Kopi: Domstoladministrasjonen