

MANDAT FOR UTREDNING OM ALLMENNHETENS INNSYN I STRAFFESAKER MV.

1. Bakgrunn

Regelverket om allmennhetens rett til innsyn i straffesaker er i dag fragmentert og vanskelig tilgjengelig. De mest sentrale bestemmelsene er spredt i straffeprosessloven, påtaleinstruksen, forskrift om offentlighet i rettspleien, politiregisterloven og politiregisterforskriften.

Pressen har gjentatte ganger etterlyst en utredning av allmennhetens rett til å gjøre seg kjent med materiale i straffesaker. Pressen har særlig vært opptatt av at dagens regler er vanskelig tilgjengelig, at de er gjenstand for varierende praksis og at de ikke gir pressen tilstrekkelig tilgang til opplysninger i straffesaker. Pressen har også fremhevet at regelverket ikke reflekterer den praksisskapte rettsutviklingen på området.

Straffeprosessutvalget avga sin utredning NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov 3. november 2016. Allmennhetens rett til innsyn drøftes i utredningen punkt 12.4.4. Utvalget peker på at tungtveiende samfunnsmessige hensyn, og da særlig pressens behov for å kunne kontrollere rettspleien, taler for at terskelen for å gi innsyn i straffesaksmateriale **senkes noe**, så fremt det ikke skader behandlingen av saken (utredningen side 251).

I utredningen reiser Straffeprosessutvalget spørsmål om det kan være grunn til å gi allmennheten ytterligere tilgang til materiale enn det som følger av gjeldende rett og utvalgets forslag (side 252). Utvalget fremholder i den forbindelse at spørsmålet om rett til innsyn i straffesaksopplysninger reiser viktige problemstillinger knyttet til personvern, ytrings- og informasjonsfrihet, pressens rolle mv. I lys av utvalgets sammensetning og øvrige forutsetninger fant imidlertid utvalget at det ikke var mulig å foreta en inngående drøftelse av emnet, og uttalte at problemstillingen kunne fortjene en særskilt utredning.

Under høringen tok flere høringsinstanser i likhet med utvalget til orde for en bredere utredning av allmennhetens innsyn generelt, og pressens innsyn spesielt.

Visse spørsmål knyttet til offentlighet i rettspleien er tidligere drøftet i Tron L. Sundets enpersonsutredning «Ny domstollov», som ble overlevert 31. oktober 2014.

2. Nærmere om oppdraget

På et overordnet nivå skal utredningen belyse temaet innsyn i straffesaksdokumenter for andre enn sakens aktører. Utreder skal identifisere de særskilte problemstillingene innsynsreglene reiser, vurdere om det er behov for regelendringer, samt komme med konkrete forslag til eventuelle endringer.

Utreder skal blant annet se nærmere på hvordan de aktuelle reglene om innsyn kan gjøres enklere og mer tilgjengelig. Herunder bør utreder søke å tydeliggjøre de rettslige rammene for allmennhetens innsyn og i den forbindelse vurdere om reglene bør samles slik Straffeprosessutvalget har foreslått. Utreder bør ta stilling til hvor reglene hører naturlig hjemme.

Videre skal utreder vurdere om det er grunn til å gi allmennheten mer omfattende innsyn i straffesaker enn det som følger av gjeldende rett og Straffeprosessutvalgets forslag. Herunder skal rekkevidden av allmennhetens innsyn i lyd- og bildeopptak fra rettsmøter vurderes. Utreder bør ta stilling til om prinsippet om offentlighet skal gjelde som et utgangspunkt, på tilsvarende

måte som i forvaltningen, jf. offentleglova § 3. I forlengelsen av dette bør utreder vurdere om innsynsreglene bør formuleres som rettighetsbestemmelser eller angi en skjønnsmessig adgang til å gi innsyn – eventuelt utformet som en merinnsynsregel etter mønster fra forslaget til ny domstollov § 16-1 annet ledd.

Utreder bør videre vurdere hvordan innsyn skal gis. Det bør også utredes om det er behov for en lovfestet rett til klage på avslag på innsynsbegjæringer, og om det bør være en plikt å begrunne slike avslag.

Utreder skal også undersøke hvorvidt det er behov for egne regler for pressens innsyn i straffesaker, herunder om det er hensiktsmessig å løfte pressen inn i gruppen som har «rettslig interesse» etter straffeprosessloven § 28 første ledd. Spørsmålet skal drøftes i lys av pressens særlige kontrolloppgaver. Dersom utreder finner at det er behov for egne regler for pressen, bør det samtidig vurderes om det også finnes andre grupper som har et tilsvarende behov for innsyn. Utreder bør også avgrense begrepet «presse» på en hensiktsmessig og praktiserbar måte.

Utreder bør også se nærmere på forholdet mellom reglene om allmennhetens innsyn og reglene om offentlighet i domstolloven, herunder vurdere om dagens regulering av forholdet mellom allmennhetens innsynsrett og referatrett er hensiktsmessig. Utreder bør ta stilling til om det er behov for endringer i adgangen til å ta private opptak av rettsmøter, blant annet i lys av reglene om innsyn i rettens egne lyd- og bildeopptak. **I tillegg skal utreder vurdere om den teknologiske utviklingen og sanntidsdekning av forhandlinger via sosiale medier og nettaviser, som gir vitner muligheten til å få med seg det som skjer i rettsmøtet før de selv skal forklare seg, tilsier endringer i reglene om adgang til å referere offentlig fra forhandlinger i rettsmøte.**

Problemstillingene skal drøftes i lys av det grunnleggende straffeprosessuelle prinsippet om offentlighet, samt hensynet til allmennhetens kontroll med – og tillit til – strafferettspleien. Disse verdiene må veies opp mot hensynet til å beskytte nasjonal sikkerhet, politiets etterforskningsmetoder og de involverte partenes personvern. Videre må forslagene være i samsvar med de menneskerettslige krav som følger av blant annet Grunnloven og Den europeiske menneskerettskonvensjonen, herunder bør forholdet til EMK artikkel 6 og 10 vurderes. Utreder skal også – der det synes hensiktsmessig – se hen til hvordan problemstillinger knyttet til allmennhetens innsyn i straffesaker håndteres i andre jurisdiksjoner, særlig i de nordiske landene. Forslagene skal utarbeides på grunnlag av en overordnet målsetting om effektiv, rettssikker og tillitvekkende behandling av straffesaker. Utreder må ved utformingen av forslagene ta i betraktning den pågående digitaliseringen i domstolene og legge vekt på at innsynsreglene skal kunne anvendes i praksis.

3. Utredningsoppdraget for øvrig

Utredningen skal inneholde lovforslag med merknader i tråd med konklusjonene i vurderingen av behovet for lovendringer. Det skal så vidt mulig redegjøres for økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av forslaget, og utreder skal i utformingen av lovforslaget balansere konsekvensene opp mot rettslige hensyn. Dersom det foretrukne forslaget vil innebære betydelige økonomiske eller administrative konsekvenser, bør utreder på aktuelle punkter utforme alternativer med mindre vidtrekkende konsekvenser, samtidig som andre relevante hensyn søkes ivarettatt.

Utredningen skal oppfylle kravene i utredningsinstruksen. Lovforslaget skal utarbeides i samsvar med retningslinjene i Justisdepartementets veileder Lovteknikk og lovforberedelse (2000).

Utredningen skal utformes slik at den kan sendes på høring uten ytterligere utredning av departementet.

Utrederen skal avgi sin utredning innen 31. desember 2020.