

Sak 2016-58: Høringsuttalelser

Siden forrige styremøte 30. oktober 2016 har sekretariat avgitt ni høringsuttalelser, alle i samarbeid med Norsk Presseforbund og Norsk Journalistlag:

- [Utkast til ny domstollov](#) (vedlegg 1)
- [Åpen tilgang til forskningsresultater](#) (vedlegg 2).
- [Endring i personopplysningsforskriften](#) (vedlegg 3)
- [Århuskonvensjonen – evaluering av miljøinformasjonsloven](#) (vedlegg 4)
- [Klageordning vedr støtte til audiovisuelle verk](#) (vedlegg 5)
- [Markedsføringslovens håndhevingsregler](#) (vedlegg 6)
- [Effektivisering av håndhevingen på diskrimineringsområdet](#) (vedlegg 7)
- [Regnskapslovens bestemmelser om årsberetning](#) (vedlegg 8)
- [Endringer i land-for-land-forskriften](#) (vedlegg 9)

Sekretariatet har valgt ikke å avgi høringsuttalelse til EU-direktiv om modernisering av opphavsretten. Den norske åndsverkloven er under revisjon og vi mener det er tilstrekkelig å forholde seg til de konkrete endringsforslag som på et senere tidspunkt eventuelt måtte følge av det nevnte EU-direktivet.

Derimot har sekretariatet, som det fremgår ovenfor, avgitt uttalelse til forslag om endringer i markedsføringslovens håndhevingsregler. Det er fordi vi, ved en mer grundig gjennomgang av forslaget, også fant elementer der som angår innsyn i Markedsrådets arbeid.

Sekretariatet har pt registrert 17 høringsaker, hvor det kan være aktuelt for NR å avgi uttalelse:

- 1) [Utredning om digitalt grenseforsvar](#) – frist 6. januar 2017
- 2) [Forskrift om luftbårne sensorsystemer](#) – frist 6. januar 2017
- 3) [Ny arkivforskrift](#) – frist 15. januar 2017
- 4) [Ny sikkerhetslov](#) – frist 20. januar 2017
- 5) [Ny verdipapirlov](#) – frist 8. februar 2017
- 6) [Ny barnevernslov](#) – frist 30. januar 2017
- 7) [Forslag til gjeldsregisterlov](#) – frist 6. desember 2016
- 8) [Forslag til klimalov](#) – frist 9. desember 2016
- 9) [Forslag plan og bygningslov](#) – frist 15. desember 2016
- 10) [Forslag til endringer i politiregisterloven](#) – frist 15. desember 2016
- 11) [Endring luftfartsloven](#) – frist 6. januar 2017
- 12) [Aksjelovgivning for ny verdiskaping, NOU 2016:22](#) – frist 9. januar 2017
- 13) [Høring, forslag til endring i vergemålsloven](#) – frist 17. januar 2017
- 14) [Samfunnssikkerhet](#) – NOU 2016:19 – frist 20. januar 2017
- 15) [Forslag til ny stiftelseslov](#) – frist 30. januar 2017
- 16) [Endring i politiregisterforskriften](#) – frist 2. februar 2017
- 17) [Forslag om regler for sivilrettslig inndragning](#) – frist 27. februar 2017

I mange av disse sakene dreier det seg om mindre punkter i utredningene/forslagene, og da gjerne forhold som handler om saksbehandling og innsynsmuligheter. Bare i desember er det snakk om fem uttalelser. Kun to av de totalt 17 uttalelsene har høringsfrist etter styrets neste møte, som er 7. februar. Sekretariatet tar i stor grad sikte på å avgi høringsuttalelser i

samarbeid med NP/NJ. Dette også fordi det da er mulig å fordele arbeid mellom de tre organisasjonene, slik at dette overhodet blir mulig å håndtere. Vi tar også det forbehold at det i enkelte av de ovennevnte sakene ikke finnes elementer som NR må eller bør kommentere. Samtidig kan vi ikke se bort fra at ytterligere hørings saker kan komme på.

Som nevnt er de omtalte sakene stort sett av ukontroversiell karakter for oss, i den forstand at det dreier seg om å forfekte og fremme standpunkter som er i tråd med vårt generelle syn på åpenhet og tilgang til informasjon, og som det heller ikke er uenighet om mellom bransjeorganisasjonene. For ikke å gjøre saksbehandlingen på vår hånd mer vidløftig enn strengt tatt nødvendig, ber vi derfor om fullmakt til å avgi uttalelser i de nevnte sakene.

Forslag til vedtak:

Styret tar avgitte høringsuttalelser til orientering. Sekretariatet får fullmakt til å avgi høringsuttalelser i de sakene som er omtalt i saksforelegget.



NORSK
PRESSEFORBUND



NORSK
JOURNALISTLAG



NORSK
REDAKTØRFORENING

Til

Justisdepartementet

lovavdelingen@jd.dep.no

Oslo, 08.11.2016

Deres referanse: -16/2758 ES GUH/bj

Høring – forslag til ny domstollov og endringer i forskrift om offentlighet i rettspleien

1. Innledning

Norsk Presseforbund (NP) er fellesorganet for norske medier i etiske og redaksjonelt faglige spørsmål. Norsk Redaktørforening (NR) er en landsomfattende sammenslutning av redaktører i alle typer medier. Norsk Journalistlag (NJ) er organisasjonen for redaksjonelle medarbeidere, herunder ledere og frilansere som har journalistikk som yrke. Vi takker for at vi har fått utsatt høringsfristen én uke.

Vi viser til Domstolsadministrasjonens delrevisjon av reglene om offentlighet i rettspleien av oktober 2010 (heretter forkortet Arbeidsgruppens rapport), Trond Sundets utredning om ny domstollov av 31.10.2014 (heretter Sundet), Domstolsadministrasjonens tilleggsnotat til utredningen av 01.07.2016 og Domstoladministrasjonens forslag av 01.07.2016 om adgang og sikkerhetskontroll i domstolene. Vi er usikre på om dette har blitt den mest effektive og treffsikre arbeidsformen for å få på plass en ny domstollov. Flere steder savner vi en bredere drøfting av temaer, særlig hvordan gjeldende rett må forstås i lys av Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 10 om ytringsfrihet. Vi takker uansett for konstruktivt møte med Sundet underveis i utarbeidelsen av forslaget, og registrerer at vi har fått gjennomslag for enkelte av våre innspill, og at offentlighetsprinsippet har blitt styrket på flere områder.

Vi vil i vår fellesuttalelse konsentrere oss om departementets forslag som berører spørsmål om offentlighet i rettspleien og massemedienes kildevern. Regler om *offentlighet i rettspleien* setter betingelsene for mediens arbeidsvilkår i domstolene, og er derfor av stor betydning for ethvert medium. Enten det er tale om store redaksjoner med dedikerte journalister innenfor retts- og kriminaljournalistikken, eller det er en mindre redaksjon som mer sporadisk dekker aktuelle rettsaker. Størst mulig åpenhet og innsyn i rettspleien er helt avgjørende for at mediene skal kunne utføre sitt journalistiske oppdrag som kritisk videreformidler av og plattform for debatt om viktige samfunnsproblemer. Norsk presse er derfor avhengig av et utfyllende regelverk som tydeliggjør gode vilkår for mediene i domstolene. *Kildevernet* beskytter samfunnet, jf. for eksempel EMD Goodwinsaken 1996 (avsnitt 39). Anonyme kilders mulighet til å kommunisere fritt med mediene er en viktig menneskerettighet. Det er ikke journalisten, men den anonyme kilden som beskyttes. Fra et

samfunnsperspektiv er vernet nødvendig for å få frem informasjon som ellers ville forblitt ukjent. Det må derfor etableres rettsikkerhetsgarantier for at kildevernet skal respekteres.

2. Prinsippet om meroffentlighet

Medieorganisasjonene støtter utkastets § 16-1 annet ledd om en generell bestemmelse om meroffentlighet, som skal omfatte både møte- og dokumentoffentlighet samt referatrett. Dette har fungert som et godt grunnprinsipp i dansk lovgivning siden 2004, samt i norske enkeltsaker som blant annet Rt 2007 s. 757. I tillegg er det allerede anbefalt som et grunnprinsipp i «Dommerne og mediene - håndbok om regelverk og god praksis for dommernes forhold til mediene», Fagbokforlaget 2012 (forkortet Dommerhåndboka). Det vil etter vårt syn vært svært uheldig dersom et så viktig prinsipp, bare skulle gjelde for dokumentoffentlighet.

Vi mener imidlertid at bestemmelsen ikke bare kan formuleres som en «programerklæring» (Sundet s. 108). Slik forslaget er formulert, åpner det etter vår oppfatning opp for et altfor stort rom for skjønn. I dag er det slik at offentlighetsreglene praktisert svært ulikt, tidvis også innenfor samme domstol. Offentlighetsprinsippet er hos mange dommere rett og slett for dårlig forankret. Vi anser dette som et betydelig problem, som i praksis innebærer en fare for ulik rettsikkerhet og ulikheter i informasjon fra domstolene til publikum og mediene. Forslaget om meroffentlighet gir etter vårt syn den enkelte dommer for omfattende tolkningsmakt.

Vi foreslår at merinnsyn ikke bare skal «vurderes», men det «skal» gis innsyn, dersom de hensyn som taler for innsyn veier tyngre enn mothensynene. En slik *plikt til offentliggjøring ut fra en interesseavveining*, vil føre til at prinsippet blir tatt mer på alvor, og at det dermed vil bli praktisert mer i tråd med intensjonen. Spørsmålet om det skal gis merinnsyn, vil dermed ikke bare være underlagt dommerskjønn, men vil kunne prøves rettslig. På denne måten mener vi målet om at offentlighetsreglene skal praktiseres likt over hele landet, best kan oppnås.

Videre mener vi at bestemmelsen også burde tydeliggjøre hensynet til mediernes samfunnsoppgave. I dagens samfunn er det i all hovedsak massemediene som representerer offentligheten i forhold til domstolene og reglene om offentlighet i rettergangen. *Mediene står i en særstilling* når det gjelder innsynsspørsmål, jf. for eksempel EMD Tarsasag mot Ungarn 2009. Vi er i så måte skuffet over at EMK artikkel 10 ikke er vurdert i tilknytning til prinsippet om meroffentlighet. Vi merker oss at det understrekes at formålet med en meroffentlighetsbestemmelse skal være «å tydeliggjøre plikten til å vektlegge hensynet til allmennheten generelt og pressen generelt» (Sundet s. 109).

Likevel ser vi ingen tegn til at de to ferske kjennelsene i Høyesterett, Treholtinnsynsaken HR-2013-641-A og Fengslingsvideosaken HR-2015-02536-A, som begge omhandler journalisters tilgang til informasjon med hjemmel i EMK artikkel 10, ikke har fått de nødvendige konsekvensene i forslaget. Selv om disse rettsavgjørelsene ikke gjelder domstoloven, mener vi Høyesterett fastsetter noen grunnleggende prinsipper om offentlighet og innsyn som vil måtte gjelde på *alle* områder, og som også må etterfølges i arbeidet med ny domstollov. Det heter i Treholtinnsynsaken avsnitt 44 (vist til i Fengslingsvideosaken avsnitt 51): «De avgjørelsene som jeg har gått gjennom, viser at artikkel 10 i hvert fall er gitt anvendelse der pressen ber om innsyn i saker av legitim allmenn interesse, forutsatt at det er tale om innsyn i opplysninger som allerede foreligger.» Videre heter det i avsnitt 53 i Treholtinnsynsaken (vist til i Fengslingsvideosaken avsnitt 65): «Jo større samfunnsinteresse det er knyttet til en sak, jo større behov er det for at forholdene legges til rette for at pressen gis mulighet til å fylle sin funksjon på tilfredsstillende måte.»

Så lenge det er mediene som ber om innsyn i saker av allmenn interesse og opplysningene foreligger, er således norsk lovgiver forpliktet etter EMK artikkel 10 til å sette mediene i en særstilling når det gjelder innsynsspørsmål. Dette må etter vår mening fremkomme uttrykkelig av den foreslåtte meroffentlighetsbestemmelsens ordlyd.

3. Møteoffentlighet

3.1 Generelt

Vi støtter de overordnede intensjonene om å *klargjøre* reglene om allmennhetens rett til å være til stede i rettsmøter. Lovteksten bør skape sikrere veiledning om hvordan møteoffentlighet skal praktiseres. Rettsapparatets offentlighetsregler må, til tross for ulike revisjoner, sies å være en relativt komplisert materie. Ikke-jurister møter store utfordringer om de forsøker å lese seg til reglens innhold uten annet enn lovteksten til hjelp. Ekstra uheldig blir dette når vårt rettsvesen bygger på muntlighetsprinsippet.

3.2 Hovedregelen om åpne dører

Når det gjelder spørsmålet om hvor langt domstolene bør ha plikt til å tilrettelegge lokalet, slik at det kan ta imot dem som ønsker å være til stede, minner vi her om oppfordringen til å passe på å ha stor nok rettsal «i mediefokuserte saker», jf. Dommerhåndboka s. 14. Kapasitetsbegrensninger har som kjent i praksis vært løst ved opprettelse av et pressesenter med monitor i tilstøtende lokaler. Vi mener det må innføres en *plikt til bruk av sidesal* med lyd- og bilde overføring for å sikre medier møterett, slik det har vært i Sverige siden 2008.

Formålet med møteoffentligheten taler for at det må være adgang til å *prioritere pressen i salen*, som budbringer til publikum. Det må imidlertid understrekes at alle medier må ha *samme adgang* til å ha representanter til stede i rettslokalet. Dersom det av praktiske grunner må innføres poolordninger, der en fjernsynskanal foretar tv-opptak på vegne av de fjernsynskanalene som ønsker tv-referat fra rettsmøtet, kan denne forskjellsbehandlingen kun dreie seg om hvilke referatteknikker det enkelte medium får ta i bruk. Prinsippet om møteoffentlighet kan ikke behandles ulikt fra medium til medium.

3.3 Unntak om lukkede dører

Å stenge publikum og mediene ute ved å lukke dørene i rettsmøter, er den mest ytterliggående form for begrensning i rettsmøtets offentlighet. Det må derfor gjøres med stor tilbakeholdenhet, jf. Ot.prp. nr. 55 (1997-98) s. 44. Det bør etter vår mening, i tråd med dansk lovgivning i retsplejelov § 29 stk. 5, fremkomme uttrykkelig av lovens ordlyd at *retten ikke kan treffe avgjørelse om lukkede dører, dersom den finner at begrunnelsen for lukking effektivt vil kunne oppnås ved referatforbud*, jf. Arbeidsgruppens rapport s. 46 og Dommerhåndboka s. 33.

3.4 Saksbehandlingsregler og rettsmidler ved begrenset offentlighet

a Kjennelse

Vi mener det er en god løsning i utkastets § 16-7 første ledd at når det besluttes begrensninger i offentlighetsprinsippet, er avgjørelsesformen *kjennelser*. Dette vil medføre krav om begrunnelse og presis henvisning til den bestemmelsen som eventuelt benyttes som hjemmel for lukking, og dermed sikre kvaliteten på avgjørelsen, jf. Dommerhåndboka s. 29.

b Uttalerett

For medieorganisasjonene er det prinsipielt viktig at forslaget i utkastets § 16-7 første ledd, om uttalerett for pressen hvor det reises spørsmål om lukkede dører, lovfestes. Pressens representanter har i sin yrkesetikk å søke å ivareta de mer generelle og prinsipielle hensyn bak offentlighetsprinsippet, og fremføring av slike argumenter vil gi retten et *bedre avgjørelsesgrunnlag* ved åpenhetsspørsmål. En slik bestemmelse vil likeledes kunne bidra til å skape en mer ensartet praksis nasjonalt, samt være et insitament til retten for å begrunne kjennelser om begrenset offentlighet fyldigere. Det er også grunn til å merke seg at ordningen har fungert godt Danmark siden 1999.

Skal bestemmelsen få en reell praktisk betydning, mener vi imidlertid at *uttaleretten må utvides og gjelde alle typer avgjørelser om unntak fra offentlighet*, jf. flertallsforslaget i NOU 1988:2 s. 50-51. I de saker hvor det er tale om flere former for begrensninger i forhandlingenes offentlighet, for eksempel både delvis lukkede dører og referatforbud, er normal saksgang at retten tar stilling til de ulike spørsmålene ved felles behandling ved forhandlingenes begynnelse. Presserepresentantene vil således ikke uttale seg flere ganger til de ulike spørsmålene, og dette vil følgelig ikke by på merarbeid for retten. Konsekvensen vil heller bli at domstolen kan ta en mer veloverveid avgjørelse i saken.

I den utstrekning massemediene gis anledning til å uttale seg, mener vi i prinsippet at hver enkelt av de fremmøtte presserepresentantene skal ha *lik anledning* til å fremlegge sitt syn på åpenhetsspørsmålet. Ved rettsmøter hvor det møter frem svært mange medier, har vi forståelse for at uttaleretten av praktiske grunner må begrenses til representanter for mediene, slik dette for eksempel ble gjennomført i 22.juli-saken.

Straffeprosessloven § 272 første ledd g) gir som kjent hjemme for å bestemme at en sak helt eller delvis skal føres for lukkede dører *allerede under saksforberedelsen*, eventuelt med referatforbud. I dag skjer dette uten at massemediene gis uttalerett, bortsett fra et hederlig unntak ved gjennomføringen av rettsmøtene i forbindelse med 22. juli-saken. Når det nå åpnes opp for uttalerett etter domstolloven § 16-7 første ledd, mener vi liknende høring må innføres etter straffeprosessloven § 272.

c Omgjøring

Selv om det strengt tatt er overflødig med en egen bestemmelse i utkastets § 16-7 annet ledd om omgjøringsadgang, idet dette vil følge av bestemmelsene i tvisteloven og straffeprosessloven, mener vi det er opplysende og *pedagogisk* å inkludere en slik bestemmelse også i domstolloven.

d Ankerett

Det er også viktig for medieorganisasjonene at forslaget i utkastets § 16-7 tredje ledd, om at pressen og pressens organisasjoner skal kunne bruke rettsmidler mot avgjørelser om lukkede dører, lovfestes. Adgangen til anke må etter vårt syn imidlertid *utvides til å gjelde alle tilfeller der retten kan begrense offentlighet eller innsyn*, jf. vår drøftelse over om uttaleretten.

For at bestemmelsen skal kunne ha praktisk betydning, kan det *ikke stilles krav om rettslig interesse* for slik anke. Vi minner her om hva departementet selv skriver i «Rettleiar til offentleglova 12/2009» på s. 170 om domstolskontroll ved avslag på innsyn etter offentleglova: «Dersom det er ein journalist eller eit

medieorgan eller som har fått avslag på innsyn, vil organisasjoner som Norsk Presseforbund, Norsk Journalistlag og andre presseorganisasjoner kunne gå til søksmål etter disse reglane.»

e Pressebegrepet

Når det gjelder begrepet «presse» i tilknytning til uttale- og ankeretten, viser vi til vår drøftelse av dette i tilknytning til pressesidene og **punkt 7.1**.

4. Medienes referatadgang

Vi mener det rettslige utgangspunktet bør være at også ved rettsmøter utenfor hovedforhandling i straffesaker, først og fremst fengslingsmøter, bør det være tillatt med offentlig gjengivelse av forhandlingene, sml. flertallsforslaget i NOU 1988:2 s. 36. Dagens regel om automatisk forbud ved fengslingsmøter overholdes ikke i praksis. I stor utstrekning godtas allerede i dag at mediene referer fra slike møter. Innskrenkninger i denne retten bør bare kunne skje ved en begrunnet avgjørelse av retten i det enkelte tilfelle. Grunnlovsprinsippet om offentlighet i rettspleien er i så måte et argument for at domstolen må foreta en streng minstemiddelvurdering. Særlig sett i lys av at FNs menneskerettighetskomité ha påpekt svakheter i norsk varetektpraksis, vil en slik regel være viktig. Når norske domstoler har vedvarende problemer med å oppnå et internasjonalt nivå på varetektstidens lengde og med å begrense bruk av isolasjon i varetekt, bør automatisk referatforbud ved fengslingsmøter opphøre, sml. Ragna Aarli «Offentlig rettergang – Publikums adgang til innsyn i og omtale av straffesaker» (2010) (heretter Ragna Aarli) side 404.

5. Lyd- og bildeopptak fra forhandlinger mv.

5.1 Generelt

I en tid hvor det på nær sagt alle samfunnsområder jobbes aktivt for større åpenhet og fri formidling av informasjon, er det for oss et paradoks at det i utkastet til ny domstollov foreslås en omfattende utvidelse av forbudet mot fotografering, filming og lydopptak fra norske rettssaler. Det skjer også parallelt med en diskusjon om behovet for notoritet og dokumentasjon fra norske rettssaler – en dokumentasjon som norske myndigheter så langt ikke har klart å sikre, hvilket mange betrakter som et betydelig rettssikkerhetsproblem og som vi også får internasjonal kritikk for.

Vi nevner også, selv om det vil være kjent, at det i mange domstoler, og også blant advokater og deler av påtalemyndigheten, de siste årene har utviklet seg en langt mer positiv holdning til blant annet opptak og overføring av deler av ulike rettssaker med offentlig interesse.

Dommerforeningens medieutvalg skriver til og med i Dommerhåndboka på s. 47 at:

«Utvalget ser ingen grunn til å anbefale reversering av den utvikling som har funnet sted med hensyn til fjernsynsoverføringer fra hovedforhandlinger og domsavsigelser. Selv om en ikke kan se bort fra de negative sidene, er det utvalgets inntrykk at der fjernsynsoverføringer har blitt tillatt, har det verken fra domstolens side eller fra andre av rettens aktører vært særlige negative erfaringer å høste.

Utvalget stiller seg derfor positiv til at fjernsynsoverføringer og fjernsynsopptak tillates fra hovedforhandlinger og domsavsigelser, både i straffesaker og sivile saker.»

I stedet for å tilnærme seg spørsmålet om dokumentasjon og formidling langs et positivistisk spor, legger notatet opp til en kontraproduktiv tilnærming; reglene må forenkles fordi det gjør dem enklere. Vi går sterkt imot dette forslaget, og vil utdype og forklare våre synspunkter

nedenfor, samt skissere alternative måter å løse de spørsmål som fotografering, filming og opptak fra rettssalen reiser.

5.2 Forholdet til EMK artikkel 10

Den europeiske menneskerettskonvensjonens artikkel 10 sier blant annet om ytringsfriheten at «Denne rett skal omfatte frihet til å ha meninger og til å motta og meddele opplysninger og ideer uten inngrep av offentlig myndighet...» (vår understrekning). Det er etter vårt syn ingen tvil om at et forbud mot en bestemt formidlings- eller meddelelsesform vil være en inngripen i denne retten. Et spesifikt forbud mot en eller flere bestemte teknikker eller formater for videreformidling av det som skjer i et åpent rettsmøte, uten referatbegrensninger vil i utgangspunkt krenke retten til fritt å «meddele».

For å kunne gripe inn i denne retten stiller artikkel 10, andre ledd opp tre vilkår:

- De må være foreskrevet ved lov
- De må være nødvendige i et demokratisk samfunn
- De må være nødvendige av hensyn til den nasjonale sikkerhet, territoriale integritet eller offentlige trygghet, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, for å verne andres omdømme eller rettigheter, for å forebygge at fortrolige opplysninger blir røpet, eller for å bevare domstolenes autoritet og upartiskhet.

Det er for oss vanskelig å se på hvilken måte noen av disse hensynene skulle bli krenket i en slik grad at det gjør det «nødvendig» i et demokratisk samfunn å innføre et generelt forbud mot fotografering, filming og lydopptak fra norske rettssaler. Omdømmevernet er trolig avhengig av helt andre faktorer enn selve formidlingsteknologi og -formater fra rettssalen. Vi kan heller ikke se at domstolenes autoritet og upartiskhet vil bli styrket ved å gjøre opptaksforbudet generelt og utvidet.

Etter vårt syn må det klare utgangspunktet – i sivile som i straffesaker – være et det i utgangspunktet er fritt å formidle fra åpne rettssaker, også gjennom fotografering, filming eller lydopptak og at det er *unntakene* fra dette prinsippet som krever en begrunnelse og en særskilt regulering. Vi kommer nærmere tilbake til dette under punkt 5.6.

5.3 Erfaringer fra andre land

En rekke land har i dag strengere regler hva gjelder fotografering og filming fra rettsmøter og i rettsbygninger enn det Norge har, i de fleste tilfeller basert på lang tradisjon. De har med andre ord også begrenset erfaring med hvordan mer liberale regler virker. Det finnes imidlertid også land med mer vidtgående konsesjoner hva gjelder filming/fotografering enn Norge. I en rapport utarbeidet av tingrettsdommer Torjus Gard (DAs rapportserie 2/10) poengterte han at de domstolene (primært i USA) hvor man har en hovedregel om overføring av rettssaker, var det «ingen erfaring for at aktører eller andre vitner ble hemmet eller uheldig påvirket av slike opptak.»

5.4 Argumentene for en generell utvidelse av fotoforbudet

Det er vanskelig å finne materielle argumenter for den utvidelsen av fotoforbudet (eller forbudet overhodet) som lovutkastet legger opp til, utover de rent prosessuelle og praktiske fordeler en slik regel hevdes å medføre. Arbeidsgruppen siteres blant annet på følgende:

«Etter arbeidsgruppens oppfatning er en hovedregel om forbud mot fotografering og opptak nødvendig for å gi retten adgang til å avklare vilkårene for fotografering og filming før saken

starter. Retten bør ha mulighet til å ta opp spørsmål om fotografering og filming med partene på forhånd. Dette gjelder også i sivile saker med stor medieinteresse.»

Argumentasjonen følges opp i selve høringsnotatet, hvor det under dette punktet blant annet heter:

«De sivile saker hvor det umiddelbart er behov for unntak, er saker som ellers normalt går for lukkede dører. Når utkastet likevel bygger på arbeidsgruppens forslag, er det fordi det gir en klar og enkel regel og med arbeidsgruppens merknader om terskelen for å gi tillatelse til lyd- og bildeopptak, og det ivaretar de praktiske hensyn knyttet til medias opptak fra forhandlinger.»

Det argumenteres med andre ord generelt og nesten utelukkende med utgangspunkt i domstolenes praktiske behov. Det mener vi er en lite prinsipiell og meningsfylt tilnærming. Selvsagt må regelverket organiseres slik at det er praktikabelt for domstolene. Mer sentralt er det imidlertid at det ivaretar de prinsippene som den åpne rettspleien og den grunnlovfestede ytringsfriheten bygger på.

Vi registrerer for øvrig at det ikke vises til eksempler eller typetilfeller hvor dagens regelverk har medført utilbørlige belastninger for parter i sivile saker, eller at rettens forhandlinger har blitt forstyrret på en utilbørlig måte. Så lenge det ikke foreligger empiri eller klare indikasjoner på noe annet, er det vanskelig å trekke noen annen konklusjon enn at dagens regler fungerer ganske godt, dersom det er hensynet til involverte parter som er avgjørende.

Vi mener også det er en grunnleggende forskjell på straffesaker og sivile saker, og viser til høringsnotatets egen argumentasjon (ovenfor) om at det i sivile saker primært vil være behov for forbud mot fotografering/filming i saker som «normalt går for lukkede dører». Dette er jo saker hvor det uansett ikke vil være aktuelt å fotografere/filme, og dermed trengs det heller ikke noe eget forbud mot dette. Etter vårt syn viser dette helt klart at behovet for en utvidelse av fotoforbudet er svært dårlig begrunnet.

5.5 Særlig om fotografering/filming av siktede/domfelte

I følge Høyesteretts kjæremålsutvalg (som det den gang het) i Rt. 2004 side 510, gjengitt i Bøhn (Domstolloven kommentarutgave, 2. utgave side 582) er det fire hensyn som begrunner dagens forbud mot fotografering av siktede/tiltale – hentet fra en påtegning fra Riksadvokaten:

- Vernet mot identifisering gjennom fotografering
- Vernet mot å bli avbildet i situasjoner med redusert selvkontroll
- En prosessordning som er tillitvekkende og hensynsfull overfor de involverte
- Hensynet til domstolenes verdighet og anseelse

Vi mener det er all grunn til å vurdere disse hensynene på nytt sett opp mot det som er dagens virkelighet.

Vernet mot identifisering gjennom et fotoforbud i rettssalen er i vår tid nærmest illusorisk. Det finnes knapt et voksent menneske i vårt land som i dag ikke har ett eller flere bilder av seg selv publisert på nettsteder, sosiale medier osv i formater som det både er enkelt og lovlig for nyhetsmedier å benytte i deknningen av aktuelle nyhetssaker (såkalte fribruksregler etter åndsverkloven §§ 22 og 23a). Fotoforbudet gir etter vårt syn i praksis intet vern mot identifisering.

Vernet mot å bli avbildet i situasjoner med redusert selvkontroll er i dag i praksis fraværende, dersom man mener å verne siktede/domfelte mot enhver *avbildning*. Hver eneste dag fotograferes det fra rettssalen (utenom forhandlingene) i norske straffesaker. Det gjelder også tiltalte/domfelte. I praksis trer fotoforbudsregelen bare i kraft i de tilfeller hvor fotograferingen/filmingen følges av et brudd på domstollovens §198, 3. ledd andre del om «offentliggjøring» av bilde tatt i strid med forbudet – noe som utløser rettergangsbot.

Det er, særlig med dagens fotoutstyr, nesten umulig å kontrollere alle former for fotografering eller «avbildning». Det regelen om forbud mot fotografering av siktede/domfelte *kan* ha bidratt til er nettopp at fotograferingen skjer mer diskret enn før denne endringen i domstolloven trådte i kraft i 1986. Det siste fanger også opp argumentene under hensynet til at prosessordningen skal være *tillitvekkende og hensynsfull*.

Hensynet til domstolenes verdighet og anseelse mener vi neppe vil styrkes av at man innfører et fotoforbud i sivile norske rettssaker. Det er heller ikke enkelt å se for seg hvordan domstolenes verdighet og anseelse ville svekkes av at man snudde dagens hovedregel og utstyrte den med relevante og presise unntaksbestemmelser. Etter vårt syn er det en betydelig større trussel mot domstolenes anseelse at de oppleves som lukkede og at det er vanskelig å finne presis dokumentasjon for hva som har skjedd i rettssalen.

5.6 Våre forslag til regulering

Vi mener spørsmål knyttet til fotografering/filming kan reguleres bedre langs andre linjer enn det høringsnotatet legger opp til, og tillater oss å fremme konkrete forslag om dette.

Primært mener vi regelen kan utformes slik:

§ 16-6. Lyd- og bildeopptak fra forhandlinger mv.

(1) Under rettsmøter i straffesaker kan retten nedlegge forbud mot fotografering og filmopptak og opptak for radio, fjernsyn eller internett, når særlige hensyn til siktede/domfelte eller private vitner tilsier det, eller når dette på annen måte åpenbart kan antas å ha en negativ virkning for behandlingen av saken. Før det nedlegges forbud, skal partene, og en representant for mediene, ha anledning til å uttale se.

(2) Under rettsmøter i sivile saker kan retten nedlegge forbud mot fotografering og filmopptak og opptak for radio, fjernsyn eller internett dersom dette virker forstyrrende på forhandlingene.

(2) Kongen kan gi nærmere regler til utfylling og gjennomføring av disse bestemmelser.

Subsidiært kan vi tenke oss en modifisert videreføring av dagens regel, med utgangspunkt i høringsnotatets forslag:

(1) Under rettsmøter i straffesaker kan fotografering og filmopptak bare skje med rettens tillatelse. Det samme gjelder opptak for radio, fjernsyn eller internett.

(2) Rettens tillatelse ~~kan~~ skal gis når ikke særlige hensyn til siktede/domfelte eller private vitner taler mot, eller dette ikke på annen måte åpenbart kan antas å ha en negativ virkning for behandlingen av saken. Før tillatelse gis, skal partene ha anledning til å uttale seg.

~~(3) Det er forbudt å fotograferer eller gjøre opptak av siktede eller domfelte på vei til eller fra rettsmøtet, under rettsmøtet, eller under opphold i den bygning hvor rettsmøtet holdes, uten vedkommendes samtykke.~~

(3) Under rettsmøter i sivile saker kan retten nedlegge forbud mot fotografering og filmopptak og opptak for radio, fjernsyn eller internett dersom dette virker forstyrrende på forhandlingene.

(4) Kongen kan gi nærmere regler til utfylling og gjennomføring av disse bestemmelser.

(5) Kongen kan i forskrift gi saksbehandlingsregler til utfylling av reglene i tjenesteloven for søknad om tillatelse til fotografering, filmopptak og opptak for radio eller fjernsyn, herunder om saksbehandlingsfrist og rettsvirkninger av fristoverskridelse. Unntak fra tjenesteloven § 11 andre ledd kan bare gjøres når det er begrunnet ut fra tvingende allmenne hensyn, herunder hensynet til privatpersoners beskyttelsesverdige interesser.

Etter vårt syn vil vårt primære forslag gi en langt mer prinsipiell og konsistent tilnærming til spørsmål om filming og fotografering. Det vil trolig også medføre en noe mer ensartet praksis.

På samme måte som departementets, innebærer vårt forslag at fotografering/opptak skal gjelde «alle rettsmøter». Det er ingen grunn lenger til å skille mellom hovedforhandling og rettsmøter til behandling av tilståelsessaker eller rettsmøter under etterforskning. Det er for eksempel stor allmenn interesse rundt fengslingsmøter og åstedsbefaringer.

Dersom *departementets forslag* mot formodning fastholdes, bør det etter vår mening understrekes i forarbeidene at begrunnelsen for endringen kun er av praktisk art, og at det ikke er ment å stramme inn dagens praksis. Det bør etter vår mening også fremkomme uttrykkelig av forarbeidene at et eventuelt forbud, ikke gjelder under pauser i rettsmøtet, jf. Eidsivating lagmannsrett LE-1997-433.

6. Rettergangsstraff

Idet rettergangsboten bryter med det alminnelige anklageprinsippet, og garantien for kontradiksjon er begrenset, er vi overrasket over at departementet ikke foreslår å fullstendig oppheve reglene om rettergangsstraff. Vi mener Danmark i 2007 gjorde det eneste riktige, å fjerne reglene som en konsekvens av Menneskerettsdomstolens storkammeravgjørelse Kypranou mot Kypros 2005.

Skal rettergangsstraff likevel opprettholdes på noen få begrensede områder, mener vi departementets forsøk på begrunnelse på side 130 er særdeles tynn. Vi viser her til Ragna Aarli side 461-462 som på en langt mer utfyllende måte forsøker å drøfte grensedragningen i lyst av EMDs praksis. Her foreslår hun at straffehjemmelen for krenkelser av foto- og referatforbud som skjer utenfor rettsmøte, løsrives fra rettergangsstraff-instituttet.

Avslutningsvis minner vi om at det heller ikke etter gjeldende rett er anledning til å pålegge rettergangsstraff etter at saken er ferdig behandlet av domstolen, jf. Rt 1993 s. 226.

7. Domstolsadministrasjonens tilleggsnotat til utredningen «Ny domstollov» av 9.12.2015

7.1 Elektroniske pressesider (punkt 2.2)

Punkt b) Pressesider og publisering gjengir de forslag Domstoladministrasjonens arbeidsgruppe fremmet i sin utredning i 2009, blant annet om at det skulle bli like stor adgang til å legge rettsavgjørelser i elektroniske pressemapper som det i dag er adgang til å legge i fysiske pressemapper, og at reglene om dette slås sammen i én paragraf.

Forslaget til ny § 10 i forskriften, som skal erstatte § 10 og § 11, er gjengitt på side 10 i notatet. Der er det i første ledd gitt en plikt til å legge rettsavgjørelsene på lukkede nettsider for pressen, mens det i sjette avsnitt heter at den enkelte domstol i tillegg kan ha en særskilt fysisk pressemappe. Vi konstaterer med tilfredshet at forslaget må oppfattes slik at spørsmålet om

domstolen skal ha elektroniske pressemapper ikke lenger er valgfritt, men en plikt for alle domstoler. Ordlyden i forskriftens § 6 bør derfor endres tilsvarende, slik at det i første ledd skal hete «Domstolene skal legge ut opplysninger...»

Derimot er vi sterkt i tvil om noen domstol fortsatt vil ta arbeidet med å ha en fysisk pressemappe i tillegg til den obligatoriske elektroniske, slik det foreslås i § 10 sjette ledd. Med tanke på at datatjenestene ved domstolene ofte er ute av funksjon, mener vi at det likevel er nødvendig å opprettholde en plikt til også å ha fysisk pressemappe, i hvert fall inntil man har en noenlunde sikker driftssituasjon for datasystemet hos domstolene.

I det følgende har vi disse merknader til de enkelte avsnitt i forslaget til ny § 10:

Første avsnitt: I andre setning i avsnittet er tiltaler og siktelsener i tilståelsessaker nevnt, men ikke siktelsener som trer i tiltalebeslutningens sted når forelegg nektes vedtatt; jf Riksadvokaten i brev av 23. november 1999, ref RE 28-962 TGM/GEK. Setningen bør lyde: «Det samme gjelder tiltaler, siktelsener i tilståelsessaker etter straffeprosessloven § 248 og siktelsener som trer i tiltalebeslutningssted etter straffeprosessloven § 268.». Tredje setning i dette avsnittet kan antakelig føre til forvirring, dersom man ikke er svært fortrolig med domstoldialekten. Vi foreslår at setningen endres til: «Beslutninger om samtykke eller nektelse av at anke fremmes skal også legges på de elektroniske pressesidene.»

Andre avsnitt: I omtale av dette punktet foran, i tredje avsnitt under punkt *b. Pressesider og publisering*, side 4, skriver DA at retten kan anonymisere slutningen av hensyn til privatlivets fred, med henvisning til domstolloven § 124 fjerde ledd andre punktum og § 130 første ledd. Det foreslås at Lovisa-systemets kode «Utskrift skal ikke gis» skal være bestemmende for hvordan avgjørelser legges til elektroniske nettsider. Vi minner om at vi tidligere – og i lang tid – har uttrykt skepsis til de upresise og unyanserte kodene som brukes av Lovisa-systemet. Tidene må nå være inne til at det må kreves presise og korrekte hjemler for begrensning i dokumentenes offentlighet, på forsiden av det enkelte dokument.

Anonymisering av slutning har mening når domsslutningen skal leses opp i rettsmøte (§ 124 fjerde ledd andre punktum), men mindre mening når dommen (unntaksvise bare domsslutningen) blir tilgjengeliggjort for pressen på lukket nettside, og i alle fall som en absolutt regel for alle domsslutninger. Vi foreslår i stedet at de tilfeller der retten vil sette stille krav om anonymisert publisering av en avgjørelse, så må det skje ved bruk av hjemmelen i domstolloven § 130.

Femte avsnitt: Vi mener at ordningen med at forlikrådene er fullstendig unntatt fra reglene om pressesider ikke er akseptabelt når vi nå står foran år 2017. Det vises til våre synspunkter om forlikråd, som er samlet i eget kapittel, **7.2** i denne uttalelsen.

Sjette avsnitt: I tråd med våre kommentarer foran, foreslår vi at dette ikke skal være valgfritt, men at de fysiske pressemappe opprettholdes som en overgangsordning, alternativt at det fastsettes at den enkelte domstol i tilfeller av feil ved medienes tilgang til elektronisk pressemappe, skal bistå med oversendelse i kryptert epost eller utlevering av utskrift på kontoret.

Åttende avsnitt: Se kommentar nedenfor under Punkt d) Saksbehandlingsregler m.v.

Punkt c) Begrepet «presse» gjennomgår begrepets historie og den omformulering som ble gjort i et samarbeid mellom arbeidsgruppen og medieorganisasjonene i 2009. Det var i stor grad

enighet om en ny definisjon, der blant annet det å følge de pressefaglige og presseetiske normer var et sentralt element.

Arbeidsgruppen mente imidlertid at medieorganisasjonenes krav overfor inkludering av frilansjournalister i ordningen var for svak, når det kun ble krevet at de «driver med lignende virksomhet» som de journalistiske medier som var listet opp i definisjonen. Arbeidsgruppen mente at det må stilles krav om at frilansjournalister har journalistikk som hovedyrke og at de leverer arbeid til medier som forplikter seg til å følge de presseetiske normene. I tillegg føyde arbeidsgruppen til at det ikke vil være tilstrekkelig å ha en blogg eller et eget nettsted på internett for å kunne anses som frilansjournalist i forskriftens forstand.

Det er delte meninger om dette spørsmålet blant våre tre organisasjoner.

Norsk Journalistlag mener at kravet om at man må ha journalistikk som «hovedyrke», er lite realistisk i forhold til dagens situasjon for frilansere. NJ har siden 2015 derfor gått vekk fra dette kravet for å bli kunne bli medlem av Journalistlaget. En del frilansere har i dag dessverre ikke mulighet til å livnære seg fullt ut som journalister, men må gjøre det på deltid og ta andre typer jobber ved siden av. NJ mener derfor at pressebegrepet ikke kan være avhengig av hvor stor prosent man jobber som journalist. Også deltidsansatte i mindre enn 50 % redaksjonell stilling bør etter vår mening få tilgang til pressesidene. Det samme gjelder journaliststudenter. Det avgjørende for å kunne få tilgang til pressesidene må ikke være om man jobber 49 % eller 51 % som journalist, særlig tatt i betraktning at en frilansjournalists oppdragsmengde vil kunne variere, men om man arbeider profesjonelt på grunnlag av faglig integritet i samsvar med presseetikken. Det er samfunnsoppdraget Norsk Journalistlag er opptatt av å verne, og da kan ikke stillingsprosenten være avgjørende for å kunne drive kritisk og undersøkende journalistikk. Vårt standpunkt er også i tråd med Europarådets ministerkomitéens anbefaling i rekommandasjon 2000 (7). Denne bør tillegges betydelig rettskildemessig vekt, all den til Menneskerettsdomstolen en rekke ganger har vist til den og sitert fra den i sin helhet. I rekommandasjonen går blant annet komitéen nærmere inn på hvilke journalister som skal omfattes av retten til å verne anonyme kilder. Her vises det for eksempel til EMD Goodwinsaken 1996, hvor en trainee som hadde jobbet kun tre måneder ble ansett som journalist med fulle rettigheter. I veilederen til rekommandasjonen kap. II, punkt 13 (ii) heter det om journalistbegrepet:

«this must not exclude, however, journalists who work freelance or part-time, are at the beginning of their professional career, or work on an independent investigation over some time.»

Alle som er medlemmer av NJ, bør derfor få tilgang til pressesidene.

Norsk Redaktørforening mener at så lenge pressesidene er et tilbud for en avgrenset gruppe og med et helt bestemt formål, så vil det også være en fordel at avgrenskningskriteriene er så presise som mulig. NR mener, gitt premissene for ordningen med egne pressesider, at det er fornuftig å stille som krav at frilansjournalister som gis tilgang må ha journalistikk som hovedyrke.

I og med at Norsk Journalistlag og Norsk Redaktørforening har ulikt syn, og begge er grunnorganisasjoner i Norsk Presseforbund, tar ikke *Norsk Presseforbund* stilling til akkurat dette spørsmålet.

Punkt d) Saksbehandlingsregler – beslutningsmyndighet og klagebehandling

Våre organisasjoner gir tilslutning til forslaget om at Domstoladministrasjonen behandler søknader om tilgang til de elektroniske pressesidene, og at eventuelle klager på nektelse av tilgang skal behandles av Sør-Trøndelag tingrett, og at tingrettens kjennelser i slike saker kan ankes til Frostating lagmannsrett.

Vi slutter oss også til forslaget om at Domstoladministrasjonen i utgangspunktet skal gis kompetanse til å trekke tilbake en tilgang til de elektroniske pressesidene for kortere eller lengre tid, og at påklaging av slik avgjørelse behandles rettslig på samme måte som nevnt i forrige avsnitt.

Det er vår oppfatning at forskriften må gi visse føringer om hvor alvorlig misbruk det skal dreie seg om, før det vedtas utestengning og at det forutsettes en saksbehandling som gir det aktuelle mediet tilstrekkelig rettssikkerhet. Vi forutsetter at rene arbeidsulykker som ikke har alvorlige følger ikke skal føre til umiddelbar utestengning, og vi forutsetter at Lovisa-systemet er modernisert og rustet opp, slik at eventuelle begrensninger adgangen til publisering er tydelig, og med klar hjemmelshenvisning, før ordningen gjennomføres.

Punkt e) Innholdet på de elektroniske hjemmesidene

Vi har forståelse for at Domstoladministrasjonen ønsker et system for elektroniske pressesider som er enkelt å administrere og effektivt å bruke. Både domstolene og mediene har interesse av dette, med tanke på de stramme ressurser begge steder.

Framstillingen i dette kapittelet av hva Domstoladministrasjonen mener skal bli tilgjengelig for pressen på elektroniske pressesider, og i hvor stor grad, er imidlertid høyst uklar når man har sløyfet den konkrete opplisting av dokumenter som skal legges ut. Vi er tilfreds med at eksisterende uheldige skille mellom innsyn og utskrift i forskriften skal forsvinne, når tiltalebeslutninger og siktelsener i tilståelsessaker legges ut, men savner – som nevnt ovenfor – saker som fremmes etter straffeprosessloven § 268, der ikke vedtatte forelegg trer i tiltalebeslutningens sted.

Likeledes mener vi at sluttinnleggene i tvistesøker bør gjøres tilgjengelige på de elektroniske pressesidene så snart de mottas og foreligger i elektronisk form hos retten. Vi formoder at selv om fremdriften av utviklingen av Lovisa er usikker, så kan forskriften gjerne forskuttere dette. Erfaringsmessig tar det ofte svært lang tid å få inn nye åpenhetsregler i ettetid. En enklere tilgang til de kortfattede sluttinnleggene vil være viktig for å opprettholde interessen for sivilsakene, og også med tanke på kvaliteten i mediens viderefremming av tvistesakene.

Generelt må vi understreke behovet for at reglene om hva som skal legges ut på de elektroniske pressesidene bør være klare og presise, dette gjelder også for berammelser. Erfaringene i den tiden vi har hatt denne ordningen er svært delte, i og med at det er stor variasjon blant domstolene mht hva som legges ut. Mange domstoler driver også utstrakt anonymisering av parter, i mange tilfeller helt uforståelig, både i berammingslister og ved utlegging av rettsavgjørelser. Antall forekomster av anonymisering ser også ut til å ha økt den senere tid.

Det bør også innskjerpes at rettsavgjørelsene bør gjøres tilgjengelig på elektroniske pressesider så snart de er avsagt. I dag kan det gå uforståelig lang tid før vi finner avgjørelsen på sidene. Endelig vil vi sterkt anbefale at det også legges opp til et system der redaksjonene kan bestille varsel om når det er lagt ut nye avgjørelser, ved utvalgte domstoler.

Det er foreslått at det skal kortes ned på den tid rettsavgjørelser skal være tilgjengelig i mappene. Vi vil fraråde det, ikke minst med tanke på at det fra tid til annen klages over feil i pressesidene, enten fordi de ikke fungerer, er stengt eller at man ikke finner avgjørelser man leter etter.

Punkt f) Søkbarhet

Vi setter stor pris på at det foreslås frittekstsøk i rettsavgjørelsene i de elektroniske pressemappene. Som nevnt tidligere er det et poeng at redaksjonene i løpet av få år har fått vesentlige mindre ressurser til journalistikk. Alt som kan gjøre arbeidet mer effektivt er viktig.

Punkt g) Forslag til endringer i offentlighetsforskriften

Ny § 7a

Det vises til våre merknader ovenfor til pressebegrepet. Det foreslås at paragrafen får en overskrift: «Om pressebegrepet».

§ 10

Det foreslås at paragrafen får overskriften: «Lukkede nettsider; for pressen».

§ 11

Det foreslås at paragrafen får overskriften: «Åpne nettsider for allmennheten».

7.2 Forliksrådene (eget punkt)

Forliksrådene er ytterst overfladisk behandlet i Sundets utredning. På side 72 heter det at rådene etter tvistelovsreformen nå «i utgangspunktet (er) meklingsinstitusjoner, men har etter tvisteloven § 6-10 domsmyndighet i visse saker».

Sundet mener at dette tilsier at forliksrådene nå tas helt ut av domstolloven, og han innskrenker seg til å fremlegge et kortfattet lovforslag. Etter utrederens mening kan den enten brukes som et avsnitt på passende sted i domstolloven, men primært at reglene gis i en egen lov fordi reglene henger i liten grad sammen med de øvrige bestemmelsene i domstolloven.

Vi synes det er beklagelig at forliksrådene, etter omorganisering ved innføringen av tvisteloven, er falt mellom alle stoler – og etter forslaget til ny domstollov antakelig vil forbli der. Også Stortingets ombudsmann for forvaltningen er opptatt av den forvirring som synes å råde om forliksrådenes plass, og han skriver i sin høringsuttalelse til lovforslaget at det «bør derfor tydelig fremgå om forliksrådets virksomhet fortsatt skal være å anse som del av domstolsystemet.»

Det er grunn til å peke på at verken i kommunene, i domstolene eller i politidistriktene synes det å være sterk bevissthet om hvilken status eller plass forliksrådene skal ha i vårt rettssystem. Regelverket om hvem som skal være sekretariat for rådene er mildt sagt forvirrende. For mediene, som fra tid til annen vil ha innsyn i saker og avgjørelser i forliksråd, er det en vanskelig labyrint å finne fram i. I tillegg til at det er lite hjelp å finne i rettspleielovene, har forskriften om offentlighet i rettspleien er store unntak nettopp for forliksrådenes virksomhet. Det er kun § 2 om rett til på forespørsel å få opplyst berammelsen av en bestemt sak som gjelder for forliksrådene.

Når vi er opptatt av at forliksrådene får en tydelig plassering, skikkelige og entydige løsninger om sekretariat og inkluderes i reglene for åpenhet, enten i forvaltningen eller i domstolene, så er det fordi kritikkkverdig virksomhet ofte lykkes i å skjule seg fordi innsyn er så komplisert i forliksrådenes saker.

Det er flere eksempler på at konkursryttere flytter omkring fra rettskrets til rettskrets for ikke å bli fanget opp av kreditorer, politiet eller mediene. Det er også mange virksomheter som opererer med lyssky virksomhet på internett, og som sørger for ikke å komme opp i de vanlige domstolene. Det er derfor viktig at forliksrådene kommer inn i et mer transparent system. Vi minner i den forbindelse om Økokrims trusselvurdering for 2015-2016 der det heter:

«Områder med svak transparens tiltrekker seg lovbrudd og utgjør drivere for kriminalitet – mye av den økonomiske kriminaliteten foregår ved at lovbrysterne gjennomfører transaksjoner og tar eierskap på en ikke-transparent måte.»

Det er selvsagt ikke slik at ulovlig virksomhet drives gjennom forliksrådene, men mange av de personer og virksomheter som driver på kanten av loven, men som trekker seg ut i tide før politiet griper inn, opptrer ofte i forliksklager. Skal samfunnet få informasjon om slike virksomheter, må systemet bli mer transparent.

Vi konkluderer derfor med at forskriftens regler om plikt til å utarbeide berammingslister må gjelde også for forliksrådene, noe som ikke kan være noe umulig oppgave i vår digitale tidsalder.

8. Adgangs- og sikkerhetskontroll i domstolene (Domstolsadministrasjonens forslag av 1. juli 2016)

Medieorganisasjonene har forståelse for at det er behov for gode sikkerhetsrutiner i norske domstoler, og at dette også må omfatte pressefolk som skal dekke pågående rettssaker. Her er det imidlertid svært viktig at adgangs- og sikkerhetskontrollen *ikke går på bekostning av massemedienes kildevern*. Dette kom blant annet tydelig frem i Sivilombudsmannens uttalelse i sak 2011/436, der politiets behandling av en Dagblad-journalist i forbindelse med sikkerhetskontroll i Aker Brygge-saken i 2007, ble sterkt kritisert. I forbindelse med kontrollen på vei til en hovedforhandling i Oslo tingrett, ble journalisten fratatt dokumenter av en polititjenestemann og det ble foretatt en nærmere gjennomgang av hans skulderveske, til tross for at journalisten viste til at materialet var omfattet av kildevernet. Ombudsmannen uttalte at handlemåten representerte en krenkelse av journalistens kildevern og var i strid med EMK artikkel 10, særlig i lys av EMD Sanoma Uitgevers B.V. mot Nederland 2010, og straffeprosesslovens bestemmelser om ransaking av personer.

Av hensyn til vernet om anonyme kilder må derfor bestemmelsen om adgangs- og sikkerhetskontroll i domstolene *inneholde begrensninger*. Det må være forholdsmessighet mellom inngrepets formål og begrensningene i kildevernet i tråd med straffeprosessloven § 170 a) og Rekommandasjon (2000) 7 principle 6. Vi foreslår at dette gjøres ved at det i foreliggende forslag henvises til de særskilte bestemmelsene om ransaking og beslag i straffeprosessloven, gitt av hensyn til kildevernet. Her oppstilles det som kjent klare formkrav når det gjelder fremgangsmåten, og disse må naturligvis også gjelde ved adgangs- og sikkerhetskontroll i domstolene.

Med vennlig hilsen

Norsk Presseforbund



Nils E. Øy
generalsekretær (kst)

Norsk Journalistlag



Ina Lindahl Nyrud
advokat

Norsk Redaktørforening



Arne Jensen
generalsekretær



NORSK
PRESSEFORBUND



NORSK
JOURNALISTLAG



NORSK
REDAKTØRFORENING

Til
Kunnskapsdepartementet
postmottak@kd.dep.no

Oslo, 6.11.2016

Deres referanse: 16/5816

Høring – nasjonale retningslinjer for åpen tilgang til forskningsresultater

Norsk Presseforbund (NP) er fellesorganet for norske medier i etiske og redaksjonelt faglige spørsmål. Norsk Redaktørforening (NR) er en landsomfattende sammenslutning av redaktører i alle typer medier. Norsk Journalistlag (NJ) er organisasjonen for redaksjonelle medarbeidere, herunder ledere og frilansere som har journalistikk som yrke.

Vi viser til høringsbrev av 5. juli 2016, med invitasjon til synspunkter på rapporten om «Nasjonale retningslinjer for åpen tilgang til forskningsresultater». Vi beklager at vårt svar kommer etter den primære frist som var satt, men håper likevel at departementet tar våre synspunkter med i sine vurderinger i det videre arbeid.

Generelt

Våre organisasjoner gir i hovedsak støtte til de overordnede intensjoner om å gjøre forskningsresultater best og mest mulig åpent tilgjengelige. I likhet med Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening (NFF) mener vi imidlertid at det er flere forhold som rapporten ikke berører. Vi er derfor også enig med NFF i at rapporten ikke umiddelbart bør legges til grunn for regjeringens politikk, og i alle fall ikke i det hastverkpregede tempo som rapporten synes å legge opp til.

Nasjonale retningslinjer

NFF etterlyste tre andre retningslinjer i tillegg til de sju som er listet opp i rapporten:

- Språkpolitikk: Overgang til åpen tilgang skal ikke føre til at det norske språk, som vitenskaps- og fagspråk svekkes m.v.
- Offentlighetspolitikk: Overgangen skal bidra til økt mangfold og kvalitet i norsk tidsskrift-flora, både blant vitenskapelige og de mer allmenne, fag- og kunnskapsformidlende tidsskrifter i Norge.
- Opphavsrett: Overgangen skal skje i harmoni og samvirke med intensjoner og virkemidler i europeisk opphavsrett.

Vi er slutter oss til forslaget fra NFF, selv om vi kunne ønske oss at «offentlighetspolitikk» som nøkkelord blir byttet ut med «mediepolitikk» eller «publikasjonspolitikk», og at **et fjerde punkt «Offentlighets-» eller «Innsynspolitikk»** blir føyd til. Åpen tilgang til forskning bør ikke bare handle om artikler og om hvor de publiseres.

Vårt fjerde punktet handler om dokumentinnsyn i forskningsresultater, når disse foreligger i offentlig virksomhet som omfattes av *Lov om innsyn i dokument i offentlig verksemd* (offentleglova), og annen lovgivning eller offisielle retningslinjer for åpenhet i forskningen.

Tilgang til opplysninger om forskningsvirksomhet og forskningsresultater er viktig også når forskning planlegges og når den pågår, og derfor bør innsynsmuligheter og rettighetene på dette området høre med i et sett av nasjonale retningslinjer for åpenhet om forskning.

I forvaltningen og andre virksomheter som omfattes av lov om dokumentinnsyn rår det uklarhet når det kommer til vurdering av innsynskrav i ulike forskningsdokumenter, enten de utføres innen et offentlig organ eller de er bestilt og betalt av det offentlige organ. Norsk Arkivråd (NA) skrev i sin høringsuttalelse til Justisdepartementets evaluering av loven sist vår, at det har vært uklarhet om hvordan loven skal praktiseres når det kommer til dokumentbegrepet, med bakgrunn i at lovavdelingen i en tolkningsuttalelse¹ i 2010 viste til at forskriftsunntaket om det offentliges forskningsvirksomhet «ikkje er vidareført i den nye lova».

«Dette reiser problemstillinger om når et forskningsdokument er ferdigstilt og om hvor slike dokumenter i det hele tatt skal registreres. En vanlig journalføring i sakarkiv-systemet virker urimelig. NA mener at det er nødvendig å få en presisering av dokumentbegrepet som gjør det mulig å fastsette grensene for hva som faktisk utgjør et dokument og saksdokument etter loven, når forskningen blir digital.»²

Vi viser også til at andre lover har særlige regler om innsynsrett i opplysninger om forskning, for eksempel helseforskningsloven (kapittel 8), som det ville være gode grunner for å redegjøre for i et dokument om tilgang til opplysninger om forskning.

Insentivsystemer for forskerforfattere for å skrive på norsk

Våre organisasjoner vil også gi særlig støtte til synspunktene fra NFF om betydningen av at det må finnes gode insentiver til norske forskerforfattere. Gjennom vederlagsordninger basert på kollektiv lisensiering er også mange medlemmer i våre grunnorganisasjoner blitt tilgodesett med midler som finansierer skrivning og publisering av forskning, faglig utviklingsarbeid og faglitteratur. Rettighetsorganisasjonene innenfor mediebransjen har også en egen stipendordning i tillegg til NFF-ordningen, gjennom Pressens Faglitteraturfond.

¹ Tolkningsuttalelse fra Justisdepartementet om offl §§ 23 og 29, datert 2010-03-23.

² Norsk Arkivråd til Justisdepartementet, datert 2016-05-30.

I lys av dette vil vi sterkt beklage rapportens lettvinne behandling av hva lisens- og vederlagssystemet betyr for produksjon og publisering av forskningsresultater i Norge, og vi støtter fullt ut Kopinors uttalelse om dette.

Med vennlig hilsen

Norsk Presseforbund



Nils E. Øy
generalsekretær (kst)

Norsk Journalistlag



Ina Lindahl Nyrud
advokat

Norsk Redaktørforening



Arne Jensen
generalsekretær



NORSK
PRESSEFORBUND



NORSK
JOURNALISTLAG



NORSK
REDAKTØRFORENING

Til

Kommunal- og moderniseringsdepartementet
postmottak@kmd.dep.no

Oslo 29. november 2016

Deres ref.: 15/4178-14

Høring – utkast til endringer i personopplysningsforskriftens regler om melde- og konsesjonsplikt

Norsk Presseforbund (NP) er fellesorganet for norske medier i etiske og redaksjonelt faglige spørsmål. Norsk Redaktørforening (NR) er en landsomfattende sammenslutning av redaktører i alle typer medier. Norsk Journalistlag (NJ) er organisasjonen for redaksjonelle medarbeidere, herunder ledere og frilansere som har journalistikk som yrke.

Vi viser til høringsbrev av 29. august 2016, med invitasjon til synspunkter på forslag til endring i personopplysningsforskriften.

Vi vil kort kommentere to punkter i det foreliggende forslaget.

1. Forenklet regelverk for visse typer personopplysninger - generelt

Vi støtter generelt den «avbyråkratisering» som for slaget innebærer hva gjelder melde- og konsesjonsplikt ved behandling av visse typer personopplysninger. Dette er forenklinger som også vil kunne få betydning for en del mediebedrifter. Vi er enig i departementets vurdering når de konkluderer med at «de aktuelle behandlingene av personopplysninger utgjør en liten personvertrussel».

2. Intern og ekstern varsling

Vi har for så vidt ingenting i mot at behandling av personopplysninger i forbindelse med ekstern varsling skal underlegges andre regler enn hva gjelder intern varsling. Vi vil imidlertid gjøre departementet oppmerksomme på at kriteriet «kritikkverdige forhold», som legges til grunn som en forutsetning for unntaket fra konsesjonsplikt og meldeplikt, er problematisk og også omstridt. Vi viser blant annet til følgende formulering fra Stortingets arbeids- og sosialkomité ([Innst 205 S](#)) i forbindelse med et representant-forslag (Dok 8:30 S – 2015-2016):

«Komiteen viser videre til at representanter for media under høringen tok til orde for at kravet om «forsvarlig varsling» var problematisk og måtte tas ut av loven, og at det var behov for en gjennomgang av begrepet «kritikkverdige forhold». Komiteen ber regjeringen om å ta med en drøfting av hvordan disse begrepene kan tydeliggjøres, i sin varslede høring av nye lovbestemmelser.»

Regjeringen har i forlengelsen av dette nedsatt et ekspertutvalg som skal foreta en grundig gjennomgang av varslervernet i Norge og det gjeldende regelverket. I utvalgets mandat heter det blant annet:

«Utvalget skal gjennomgå varslingsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven, og i den sammenheng særlig vurdere om «kritikkverdige forhold» og «forsvarlig fremgangsmåte» i arbeidsmiljøloven § 2-4 er hensiktsmessige begreper og avgrensninger.»

Vi nevner dette, også fordi det er uklart hva som blir konsekvensen dersom virksomheten konkluderer med at det *ikke* dreier seg om et varsel som oppfyller kravet om «kritikkverdige forhold».

Med vennlig hilsen

Norsk Presseforbund



Nils E. Øy

spesialrådgiver

Norsk Journalistlag



Ina Lindahl Nyrud

advokat

Norsk Redaktørforening



Arne Jensen

generalsekretær



NORSK
PRESSEFORBUND



NORSK
JOURNALISTLAG



NORSK
REDAKTØRFORENING

Til Klima- og miljødepartementet
Hav- og forurensningsavdelingen
postmottak@kld.dep.no

Oslo, 29.11.2016

Høring – rapportering om norsk gjennomføring av Århuskonvensjonen om tilgang til miljøinformasjon, allmennhetens deltakelse i beslutningsprosesser og adgang til klage og domstolsprøving på miljøområdet

Norsk Presseforbund (NP) er fellesorganet for norske medier i etiske og redaksjonelt faglige spørsmål. Norsk Redaktørforening (NR) er en landsomfattende sammenslutning av redaktører i alle typer medier. Norsk Journalistlag (NJ) er organisasjonen for redaksjonelle medarbeidere, herunder ledere og frilansere som har journalistikk som yrke.

Vi vil i vår fellesuttalelse fokusere på to temaer som vi mener mangler i departementets rapportering av den norske miljøinformasjonslovgivningen. Det gjelder for det første arbeidet med å utarbeide en veileder til miljøinformasjonsloven, og for det andre å forhindre at den som ber om miljøinformasjon og har vunnet frem for Miljøklagenemnda, blir sittende med saksomkostningsansvaret dersom virksomheten bringer saken videre inn for rettsapparatet.

Veileder til miljøinformasjonsloven

I Århuskonvensjonen artikkel 3 nr. 2 legges det som kjent til grunn at «enhver part skal etterstrebe å sikre at offentlige tjenestemenn og myndigheter bistår, veileder og tilrettelegger for allmennheten med hensyn til tilgang til miljøinformasjon (...)».

I den norske rapporteringen av Århuskonvensjonen i 2010, viste departementet den gang til at en veileder til miljøinformasjonsloven ikke var utarbeidet, fordi dette må sees i sammenheng med den nye offentleglova. Denne loven har nå vært i kraft siden 1. januar 2009 og Justis- og politidepartementet har kommet ut med «Rettleiar til offentleglova» i rundskriv 12/2009. Det er da påfallende at departementet ikke nevner utarbeidelsen av en slik veileder på nytt, særlig tatt i betraktning at dette nå er nedfelt som et forpliktende tiltak i Norges tredje handlingsplan Open Government Partnership (OGP) 2016-2017 punkt 3 «Åpenhet om miljøinformasjon».

Vi er enige i at offentleglova og miljøinformasjonsloven må samsvare med hverandre, men siden førstnevnte innsynslov ble vedtatt for ti år siden, og miljøinformasjonsloven § 3 første ledd understreker at loven ikke innskrenker retten til opplysninger etter offentleglova, burde en slik veileder, etter vår oppfatning, vært utarbeidet for lengst.

Vi er enig med departementet når det på s. 7 i høringsnotatet understrekes at «Begrenset kunnskap om og bruk av miljøinformasjonsloven blant journalister og andre deler av allmennheten vil kunne bidra til å svekke den praktiske gjennomføringen av de rettighetene Århuskonvensjonen gir». En veileder til miljøinformasjonsloven vil etter vår mening i så måte være et godt pedagogisk arbeidsverktøy for å sikre økt kunnskap om og utvidet bruk av miljøinformasjon både av befolkningen og mediene.

Prosessrisikoen for saksomkostninger

I Århuskonvensjonen artikkel 9 nr. 1 heter det at adgang til overprøving ved en domstol skal være «vederlagsfri eller forbundet med lave kostnader». Vi merker oss i denne sammenheng at departementet i høringsbrevet presiserer at selv om Århuskonvensjonen først og fremst regulerer allmennhetens rett til informasjon fra offentlige organer, og ikke informasjon fra private virksomheter som også er omfattet av miljøinformasjonsloven, oppfordrer konvensjonen til å innføre ordninger som vil medføre en enda bedre informasjon til allmennheten.

Vi vil derfor sette fokus på miljøinformasjonsforskriften av 2003 nr. 1572 § 10, der det heter: «Parter i en tvist for namsmyndigheten eller i et søksmål for domstolene om rett til miljøinformasjon etter lovens kapittel 4 er den som har fremsatt det omtvistede kravet og den virksomheten dette retter seg mot.» Den urimelige konsekvensen av denne bestemmelsen er at prosessrisikoen for saksomkostninger dermed hviler på den som har fremsatt innsynskravet og fått medhold i Miljøklagenemnda, i situasjoner der motpart bringer innsynsspørsmålet videre inn for domstolene.

I norsk rett er denne bestemmelsen blitt aktualisert i saken mellom Naturvernforbundet i Oslo & Akershus og Løvenskiold-Vækerø. I Rt 2010 s. 385 ble som kjent Naturvernforbundet tilkjent saksomkostningene for alle rettsinstanser etter tvisteloven § 20-2 første ledd, slik at de slapp å bære egne saksomkostninger på 476.344 kroner samt skogseierens omkostninger. Men utfallet kan bli et annet i liknende, fremtidige saker, og dette reiser prinsipielle spørsmål i forhold til hvem som egentlig er rett saksøkt i saker som først er blitt vedtatt av Miljøklagenemnda.

Som medlem av Miljøklagenemnda, er undertegnede Nyrud kjent med at på grunn av regelen om prosessrisiko for saksomkostninger, finnes det uheldige eksempler der den som har vunnet frem for nemnda, vegrer seg for å tvangsinn drive kravet overfor namsmyndigheten, idet saksøkte i utgangspunktet står fritt til å få prøvd enhver innsigelse, jf. tvangsfullbyrdsloven § 4-2 tredje ledd.

Dersom en liknende regel som tvisteloven § 1-5, om hvem søksmål om gyldigheten av offentlige vedtak skal rettes mot, blir innført i miljøinnsynssaker, vil dette etter vår mening resultere i at den som har fremsatt det omstridte kravet ikke blir sittende med et omfattende saksomkostningsansvar dersom domstolen kommer til et annet resultat enn nemnda. Vi mener derfor at søksmål om gyldigheten av Klagenemndas vedtak må reises mot det offentlige. Først da vil det etter vår oppfatning være korrekt å anføre at adgangen til overprøving ved en domstol, er «forbundet med noen kostnader», som departementet skriver på side 25 i høringsnotatet.

Med vennlig hilsen

Norsk Presseforbund



Nils E. Øy
generalsekretær (kst)

Norsk Journalistlag



Ina Lindahl Nyrud
advokat

Norsk Redaktørforening



Arne Jensen
generalsekretær

—



NORSK
REDAKTØRFORENING Rådhusgaten 17, 0158 Oslo – Tlf 22405050 – E-post: post@nored.no – www.nored.no

Kulturdepartementet
Postboks 8030 Dep
0030 Oslo

Høringsuttalelse – klageordning for tilskudd til audiovisuelle verk

Vi viser til høringsnotat av 17. oktober.

Norsk Redaktørforening støtter forslaget til omlegging av klageordningen i forskrift om tilskudd til audiovisuelle verk, og kan i hovedsak også tiltre departementets begrunnelse.

Støtteordninger for ulike formål innen kultur- og medieområdet bør innrettes slik at det i størst mulig grad er armlengdes avstand mellom politiske myndigheter og det aktuelle medium eller den aktuelle tilskuddsak.

Vi mener det er fornuftig at klager på avgjørelser knyttet til tilskudd til audiovisuelle verk legges til Medieklagenemnda, som er en etablert ordning, med lang erfaring i å behandle lignende typer saker.

Oslo, 2016-11-28

Med vennlig hilsen
for Norsk Redaktørforening

Arne Jensen
generalsekretær

NORSK
PRESSEFORBUNDNORSK
JOURNALISTLAGNORSK
REDAKTØRFORENING

Til
Barne- og likestillingsdepartementet

postmottak@bld.dep.no

Oslo 29. november 2016

Deres ref.: 16/2012

Høring – endringer i markedsføringslovens håndhevingsregler

Norsk Presseforbund (NP) er fellesorganet for norske medier i etiske og redaksjonelt faglige spørsmål. Norsk Redaktørforening (NR) er en landsomfattende sammenslutning av redaktører i alle typer medier. Norsk Journalistlag (NJ) er organisasjonen for redaksjonelle medarbeidere, herunder ledere og frilansere som har journalistikk som yrke.

Vi viser til høringsbrev av 17. oktober 2016, med invitasjon til synspunkter på forslag til endring i markedsføringslovens håndhevingsregler. Vi beklager at vårt svar kommer én dag etter den frist som var satt, men håper likevel at departementet tar våre synspunkter med i sine vurderinger i det videre arbeid.

Våre synspunkter innskrenker seg til spørsmål som gjelder allmennhetens rett til innsyn i Markedsrådets arbeid, både når det gjelder møteoffentlighet og dokumentinnsyn.

Markedsrådets saksbehandling i møter

Vi noterer med beklagelse av departementet ikke benytter anledningen, når reglene for saksbehandling i møter i Markedsrådet nå blir endret, til å drøfte nærmere spørsmålet om åpenhet som prinsipp. Dette prinsippet gjennomføres i økende grad både i forvaltningens folkevalgte organer og i rettspleien.

Vi fremmer derfor forslag om at § 7 i ny forskrift om saksbehandling i Markedsrådet speilvendes, slik at rådets møter som utgangspunkt skal holdes for åpne dører, og at det gis bestemmelser om i hvilke tilfeller rådet kan vedta å behandle en sak eller deler av sak for lukkede dører.

Markedsrådets behandling av avslag på innsynskrav hos Forbrukerombudet

Vi merker oss med tilfredshet at departementet er kommet til at man ikke kan fjerne retten til å klage på Markedsrådets eventuelle avslag i førsteinstans, på innsynskrav etter offentleglova. Slike klager skal altså fortsatt behandles av departementet.

Derimot har vi sterke innsigelser mot forslaget om at avslag på innsynskrav etter offentleglova hos Forbrukerområdet ikke lenger skal behandles av departementet, slik gjeldende forskrift fastsetter. Det er etter vår oppfatning en betydelig og beklagelig nedvurdering av offentlighetsprinsippet når departementet overlater en endelig avgjørelse av et innsynskrav - som siden 2004 er grunnlovfestet – til nærmest en kontorforretning. Til overmål foreslår departementet også at klagebehandlingen som hovedregel skal avgjøres av Markedsrådets leder eller nestleder alene. Vi vil på det sterkeste advare mot

dette, og ber departementet opprettholde gjeldende bestemmelser om klagebehandling av avslag på innsynskrav hos Forbrukerombudet.

Med vennlig hilsen

Norsk Presseforbund



Nils E. Øy
spesialrådgiver

Norsk Journalistlag



Ina Lindahl Nyrud
advokat

Norsk Redaktørforening



Arne Jensen
generalsekretær



NORSK
PRESSEFORBUND



NORSK
JOURNALISTLAG



NORSK
REDAKTØRFORENING

Til

Barne- og likestillingsdepartementet
postmottak@bld.dep.no

Oslo 30. november 2016

Deres ref.: 16/2012

Høring – effektivisering av håndhevingen på diskrimineringsområdet

Norsk Presseforbund (NP) er fellesorganet for norske medier i etiske og redaksjonelt faglige spørsmål. Norsk Redaktørforening (NR) er en landsomfattende sammenslutning av redaktører i alle typer medier. Norsk Journalistlag (NJ) er organisasjonen for redaksjonelle medarbeidere, herunder ledere og frilansere som har journalistikk som yrke.

Vi viser til høringsbrev av høringsbrev av 17. oktober 2016, med invitasjon til synspunkter på forslag til endring i markedsføringsloven.

Vi vil kort kommentere to punkter i det foreliggende forslaget.

1. Møteoffentlighet i Diskrimineringsnemnda

Vi viser til forslaget til ny § 6 i forskrift om organisasjon og virksomhet for Likestillings- og diskrimineringsombudet og Diskrimineringsnemnda, som lyder:

§ 6. Møteoffentlighet

Forhandlingene i nemnda er offentlige, hvis ikke bestemmelser om taushetsplikt er til hinder for det.

Nemndas leder kan avgjøre at forhandlingene i en sak skal foregå for lukkede dører.

Når en sak tas opp til rådslagning og vedtak, skal forhandlingene foregå i lukket møte.

Dette er – nesten – en videreføring av dagens forskrift § 19:

Forhandlingene i nemnda er offentlige, dersom ikke bestemmelser om taushetsplikt er til hinder for det. Nemndlederen kan, med forbehold om nemndas godkjenning, foreløpig avgjøre at forhandlingene i en sak skal foregå for lukkede dører.

Når en sak tas opp til rådslagning og vedtak, skal forhandlingene i nemnda foregå i lukket møte.

Vi vil gjerne knytte et par kommentarer til denne formuleringen.

For det første mener vi det er positivt, og helt naturlig, at nemndas møter som utgangspunkt er offentlige. Det er heller ikke unaturlig at det er åpning for å lukke dørene, i de tilfellene hvor nemnda skal behandle opplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt. Vi mener imidlertid at første setning kunne vært tydeligere formulert, for eksempel slik:

Forhandlingene i nemnda går for åpne dører. Dørene kan lukkes ved behandling av opplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt.

Det er etter vårt syn viktig å understreke at det er *lovbestemt* taushetsplikt som kan hjemle adgang for å lukke møtene. Trolig er både den gjeldende og den foreslåtte paragrafen slik å forstå, men vår erfaring med misforståelser knyttet til taushetsplikt, gjør at vi mener det er viktig å være presis på dette punktet.

Så stiller vi oss undrende til annen setning om at nemndlederen kan bestemme at en sak skal gå for lukkede dører. Både i den gjeldende og den foreslåtte forskriften kan det dermed se ut som om nemnda i realiteten kan oppheve hovedregelen om åpne møter, uten ytterligere begrunnelse. I tillegg til dette kommer at det forslaget til ny forskrift, gir denne kompetansen til nemndlederen alene, ved at den innskutte bisetningen «*med forbehold om nemndas godkjenning*» og forbeholdet «*foreløpig*» er foreslått strøket. Dette mener vi er svært uheldig, fordi det i realiteten gjør regelen om åpne dører illusorisk og gjenstand for tilsidesettelse etter lederens forgodtbefinnende.

Vi minner om at Grunnlovens § 100 slår fast retten enhver har «*til å følge forhandlingene i rettsmøter og folkevalgte organer*». Selv om Diskrimineringsnemnda ikke direkte faller inn under en av disse kategoriene, er det åpenbart at Grunnloven anviser en retning mot størst mulig grad av åpenhet i alle organer som opptrer på vegne av fellesskapet. Det foreliggende forslaget trekker da også i motsatt retning av den utviklingen vi over noen år har sett i så vel folkevalgte organer som rettspleien; større grad av åpenhet og mer presise og begrunnede regler for unntak.

Vi stiller oss undrende til at det skulle være nødvendig å lukke dørene i Diskrimineringsnemnda, utover de tilfeller hvor det er snakk om å skjerme opplysninger underlagt taushetsplikt. Alternativ kunne man tenke seg første og tredje setning (med vår omskrivning), slik:

«Forhandlingene i nemnda går for åpne dører. Dørene kan lukkes ved behandling av opplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt.

Når en sak tas opp til rådslagning og vedtak, skal forhandlingene i nemnda foregå i lukket møte.»

Samtidig mener vi det ville være naturlig å ta inn et par formuleringer fra kommunelovens regler om annonsering av møter i folkevalgte organer, for eksempel ved å føye til et tredje ledd slik:

«Saklisten til møtene og andre dokumenter som ikke er unntatt fra offentlighet, skal være tilgjengelig for allmennheten. Møtene i Diskrimineringsnemnda skal kunngjøres på hensiktsmessig måte.»

2. Mulighet for sanksjonering av nemndleder alene

I høringsnotatets punkt 7.5.6.1 omtales muligheten for å gi pålegg om stansing, retting eller «andre tiltak» overfor blant annet aviser, ved eksempelvis «gjentatt annonsering med rasistisk innhold». Det er vist til Ot. prp. Nr. 34 (2004-2005), hvor formuleringene også er hentet fra. De skal dermed formodentlig gi uttrykk for gjeldende rett.

Vi mener det i utgangspunktet er prinsipielt betenkelig at et statlig forvaltningsorgan kan gi pålegg om «stansing» av publisert innhold i norske medier. Vi minner om at Grunnlovens § 100 inneholder et eksplisitt sensurforbud, og at det i norsk rett skal svært mye til for å få stanset en publisering i forkant eller få fjernet innhold som er publisert.

I realiteten vil det være snakk om å gjennomføre en midlertidig forføyning, jf. tvistelovens kapittel 34. Når det gjelder midlertidige forføyninger overfor *ytringer*, er terskelen i norsk rettspraksis meget høy, jf. bl.a. Berserk-TV-saken Borgarting lagmannsrett 2012-01-19.

Ytterligere problematisk mener vi det blir når det i høringsnotatet nå foreslås at pålegg om stansing og retting, skal kunne skje som en ren kontorforretning, av nemndleder alene. Vi kan ikke se at notatet drøfter dette prinsipielt sett svært viktige spørsmålet, noe vi finner underlig, særlig sett i lys av at nettopp «annonsering» nevnes spesielt. Hvorvidt forslaget vil få store praktiske konsekvenser er det vanskelig å si, men vi finner grunn til å stille spørsmål ved hvorvidt man også ser for seg at den samme kompetanse skal ligge til nemndlederen ved vurdering av redaksjonelt innhold.

Vi vil uansett sterkt fraråde at man vedtar et forslag med så vidt potensielt vidtrekkende konsekvenser, uten at dette er drøftet grundig. Strengt tatt åpner lovforslaget for at nemndleder, alene og uten konsultasjoner, skal kunne overprøve beslutninger tatt av en redaktør som er personlig objektivt ansvarlig etter straffeloven og som er beskyttet mot inngripen i redaksjonelle beslutninger fra eiernes side i lov om redaksjonell friedom i media.

Med vennlig hilsen

Norsk Presseforbund



Nils E. Øy

generalsekretær (kst.)

Norsk Journalistlag



Ina Lindahl Nyrud

advokat

Norsk Redaktørforening



Arne Jensen

generalsekretær



NORSK
PRESSEFORBUND



NORSK
JOURNALISTLAG



NORSK
REDAKTØRFORENING

Til

Finansdepartementet

postmottak@fin.dep.no

Oslo 2016-11-17

Deres ref.: 16/3233 PF

Høring, NOU 2016:11 –

Utredning om regnskapslovens bestemmelser om årsberetning mv

Norsk Presseforbund (NP) er fellesorganet for norske medier i etiske og redaksjonelt faglige spørsmål. Norsk Redaktørforening (NR) er en landsomfattende sammenslutning av redaktører i alle typer medier. Norsk Journalistlag (NJ) er organisasjonen for redaksjonelle medarbeidere, herunder ledere og frilansere som har journalistikk som yrke.

Vi takker for anledningen til å si noe om forslaget til nye regler om utarbeidelse, innsending og offentlighet for årsberetninger i utkast til ny regnskapslov. Vår interesse gjelder først og fremst åpenhet og tilgjengelighet for regnskapsdokumentene.

Fellesbetegnelsen

Det fremgår av utredningen at Regnskapslovutvalget foreslår å bruke fellesbetegnelsen «regnskapsdokumenter» om årsregnskapet, konsernregnskapet, årsberetningen, konsernberetningen og revisjonsberetningen. Vi synes ikke dette er noe godt forslag. Det undrer oss at utvalget ikke i stedet har valgt begrepet *årsoppgjør* som fellesbetegnelse, og som allerede er ganske vanlig i dagligtale, eller alternativt *årsrapporter*. Etter vårt skjønn er årsoppgjør/årsrapport også mer dekkende enn et ord som er så sterkt knyttet til regnskapsdelen av dokumentene som omfattes. Årsoppgjør eller årsrapporter passer også bedre fordi de innledes med «års», og dermed signaliserer at det er noe mer enn bare vanlige dokumenter.

Vi erklærer oss fullt ut enig med utvalget når det har foreslått å ikke gjøre bruk av unntaksbestemmelser om offentlighet i Regnskapsdirektivet. Vi slutter oss også til utvalgets syn når det gjelder videreføring av retten til innsyn i dokumenter hos den regnskapspliktige, omtalt under punkt 7.5, side 129 høyre spalte.

Innsynsrett - offentlighet

Innsynsrett i de offentlige dokumenter som inngår i årsoppgjøret og som skal sendes inn til Regnskapsregisteret i Brønnøysund er i lovutkastet plassert i § 10-1 *Offentlighet for regnskapsdokumenter*, og om selve innsendingen til registeret i § 10-2 *Plikt til innsending av regnskapsdokumenter til Regnskapsregisteret*.

Utvalget mener at det ved utforming av lovteksten har lagt vekt på å gjøre den lettere tilgjengelig. Det er høyst diskutabelt om så er skjedd.

Innledningen til § 10 er rett nok mer detaljert i og med oppstilling av de enkelte dokumenter som inngår under foreslått fellesbetegnelse «regnskapsdokumenter», men deretter heter det at disse «er offentlige dokumenter». At et dokument er offentlig er flertydig, og kan her oppfattes som om de tilhører «det offentlige» eller myndighetene. Denne begrepsbruken er i hovedsak forlatt i øvrig lovgivning om innsynsrett her i landet. Offentlighetsloven, som nå har «offentleglova» som kortnavn, heter formelt «Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd».

I andre setning foreslått § 10 i lovforslaget i NOU 2016:11 heter det at «Enhver har rett til å gjøre seg kjent med innholdet...», og først i tredje setning møter vi «innsynsretten». Den fjerde setningen åpner med et gammelmodige «Begjæring om innsyn...». I siste avsnitt heter det blant annet at «Den som gjør dokumenter tilgjengelige...», i stedet for ganske enkelt å bruke «Den regnskapspliktige..»

Vi drister oss til å foreslå følgende som første, andre og tredje ledd i § 10-1:

§ 10-1 – Innsynsrett

Alle har innsynsrett i årsoppgjørsdokumentene (årsregnskap, konsernregnskap, årsberetning, konsernberetning og revisjonsberetning).

Hos den regnskapspliktige gjelder innsynsretten så snart årsoppgjøret er fastsatt og gjelder for slike dokumenter for fem regnskapsår forut for tidspunktet for krav om innsyn. Den regnskapspliktige kan avvise innsynskravet hos seg, dersom dokumentene er tilgjengelige i Regnskapsregisteret eller er gjort offentlig tilgjengelig på internett.

Det kan kreves kopi av dokumentene. Departementet kan gi nærmere bestemmelser om gebyr til dekning av administrative kostnader ved kopieringen.

Svakheten med utvalgets utkast til § 10-1 er, ved siden av gammelmodig og avleggs begrepsbruk, at bestemmelsen ikke inneholder et eneste signal om noe av det mest vesentlige ved innsynsrett i dokumenter, nemlig retten til kopi. Det er heller ikke klargjort når innsynsretten inntreffer. I tillegg kan den foreslåtte ordlyd gi inntrykk av at innsynsretten er begrenset bakover i tid, men dette gjelder jo egentlig bare hos den regnskapspliktige. I Regnskapsregisteret er dokumenter tilgjengelige langt lenger tilbake.

Utvalgets forslag til andre ledd i bestemmelsen blir fjerde ledd, men det er sterkt ønskelig med en enklere lovtekst også der.

Med vennlig hilsen

Norsk Presseforbund



Nils E. Øy

generalsekretær (kst)

Norsk Journalistlag



Ina Lindahl Nyruud

advokat

Norsk Redaktørforening



Arne Jensen

generalsekretær

NORSK
PRESSEFORBUNDNORSK
JOURNALISTLAGNORSK
REDAKTØRFORENING

Til
Finansdepartementet
postmottak@fin.dep.no

Oslo, 2016-11-22

Deres referanse: 16/2462-1

Høring – endringer i land-for-land-forskriften

Vi viser til høringsbrev av 30. september 2016.

Norsk Presseforbund (NP) er fellesorganet for norske medier i etiske og redaksjonelt faglige spørsmål. Norsk Redaktørforening (NR) er en landsomfattende sammenslutning av redaktører i alle typer medier. Norsk Journalistlag (NJ) er organisasjonen for redaksjonelle medarbeidere, herunder ledere og frilansere som har journalistikk som yrke.

1. Generelt

Alle våre tre organisasjoner er opptatt av åpenhet og innsyn i vesentlig samfunnsinformasjon. Tilgang til slik informasjon er avgjørende for at de journalistiske mediene skal kunne fylle sin oppgave som kritisk overvåker av offentlig og privat makt i samfunnet og hvordan samfunnets ressurser forvaltes og fordeles.

Det er en rolle og funksjon som er solid forankret i så vel internasjonal som nasjonal lovgivning og rettspraksis. Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) har i en rekke dommer vist til pressens rolle som «public watchdog», og hvordan dette har relevans for tolkningen av blant annet Den europeiske menneskerettskonvensjonens (EMK) artikkel 10 om ytrings- og informasjonsfrihet.

I en fersk dom fra EMDs storkammer (Case of Magyar Helsinki Bizottság vs Hungary - Application no. 18030/11) slås det for eksempel fast at det normalt vil kunne fremmes krav om informasjon i de tilfeller hvor:

- Formålet med det aktuelle innsynskravet er at den som ber om innsyn ønsker den for å kunne utøve sin konvensjonsbeskyttede rett til å motta og dele informasjon og meninger med andre
- Den aktuelle informasjonens allmenne interesse
- Den som krever innsyn gjør det i egenskap av å ha en offentlig vaktbikkje-funksjon
- Den aktuelle informasjonen er «ready and available».

Også i norsk rett er EMK og overnasjonal rettspraksis i stadig sterkere grad lagt til grunn i saker som gjelder pressens adgang til informasjon. Vi viser i denne sammenheng til blant annet til HR-2013-00641-A, (sak nr. 2012/1069) – som gjaldt mediernes krav om innsyn i opptakene fra Treholt-saken i 1985 og HR-2015-02536-A, (sak nr 2015/1490) om innsyn i opptakene fra et videoovervåkingskamera hos Oslo legevakt.

2. Betydning for journalistikken

Innsyn i og tilgang til nøkkelinformasjon om private selskapers virksomhet er avgjørende for at pressen skal kunne fylle sin samfunnsrolle, som nevnt ovenfor. Det gjelder ikke minst pålitelig og verifisert informasjon om blant annet eierskap og finansielle forhold. Det gjelder ikke bare virksomhet som utøves i Norge, men også aktiviteter i andre land. Vi har de siste årene sett en rekke eksempler på at journalistisk arbeid har vært utløsende eller medvirkende til at norske myndigheter har kunnet avdekke og undersøke omdiskuterte og til dels ulovlige forhold knyttet til norske selskapers internasjonale aktiviteter og generelt til offentlig debatt om hvordan de samme selskapene utøver sitt eierskap. Det gjelder alt fra skatteplanlegging til korrupsjon.

Det er for lengst avdekket at mange selskaper bruker betydelige ressurser på å organisere den internasjonale virksomheten slik at den blir vanskelig å ettergå og dokumentere. Dette vanskeliggjør naturligvis ikke bare myndighetenes muligheter for å kontrollere de samme virksomhetene, men også pressens arbeid med å overvåke internasjonale engasjementer og strukturer og dermed å oppfylle sin funksjon.

Vi viser i den sammenheng også til Innst 42 L (2016-2017) i forbindelse med forslag om endringer i ligningslovens regler om land-for-land-rapportering til ligningsmyndighetene:

«Komiteen er av den oppfatning at åpenhet og offentlighet er avgjørende for å motvirke skatteunndragelse, kapitalflukt og aggressiv skatteplanlegging. Komiteen foreslår derfor at enkelte nøkkeltall skal være offentlig tilegnelig og ikke omfattet av taushetsplikten. Komiteen viser til at pressen og offentligheten har en viktig rolle i å diskutere og føre debatt om hvordan skattesystemet virker og oppfattes. Denne typen nøkkelinformasjon er helt avgjørende for å føre denne debatten. Videre viser komiteen til at pressen også har en viktig rolle i å avdekke uoverensstemmelser og juks som ikke alltid oppfanges av myndighetene.»

I lys av dette mener vi det er nødvendig å gå bredere til verks enn hva både det gjeldende og det foreslåtte regelverket legger opp til. Vi viser blant annet til en undersøkelse gjennomført av Transparency International i 2013 – «Åpenhet i selskapsrapportering – vurdering av store selskaper på Oslo Børs». Forskriften om land-for-land-rapportering bør derfor ideelt sett ikke begrenses til de virksomhetene som er nevnt i forskriftens § 1, første ledd, første setning. De utfyllende begrensningene i punktene 1-3 bør også gjennomgås.

Vi nevner dette vel vitende om at departementet, i høringsnotatet har varslet at evalueringen av LLR-rapporteringen bør baseres på LLR-rapporter fra minst to regnskapsår, og at denne er tenkt ferdigstilt senest våren 2017. Departementet skriver at «I forbindelse med evalueringen vil det bli vurdert om rapporteringskravene etter gjeldende LLR-regelverk bør kunne utvides til andre bransjer.» Etter vårt syn er det avgjørende at departementet jobber *aktivt* for å en utvidelse av virkeområdet, slik det antydes i høringsnotatet.

3. Oppfølging av Stortingets anmodningsvedtak

Med dette som bakteppe, beklager vi at departementet, i sitt utkast til endringer i LLR-forskriften etter vårt syn ikke lojalt følger opp Stortingets anmodningsvedtak fra 19. juni 2015, i forbindelse med Innst. 360 S (2014-2015) (revidert nasjonalbudsjett):

«Stortinget ber regjeringen gjennomgå effekten av forskriften for LLR-rapportering målt mot Stortingets målsetting om å synliggjøre uønsket skattetilpasning og sikre at relevante opplysninger knyttet til LLR-rapporteringen fra datterselskaper og støttefunksjoner i tredjeland fremkommer i regnskapet. Stortinget ber regjeringen også vurdere hvordan det kan etableres et tilsyn med rapporteringspliktige etter LLR-regelverket.»

På bakgrunn av det vi oppfatter som klare føringer fra Stortingets side, finner vi det oppsiktsvekkende at departementet, innledningsvis i høringsnotatet, åpent skriver at «Forslaget følger opp deler av Stortingets anmodningsvedtak nr. 792 (2014-2015)» (vår understrekning). Etter vårt syn har departementet på langt nær fulgt opp Stortingets intensjoner. Dersom departementet med troverdighet skal kunne si at man lojalt har fulgt opp Stortingets vedtak og intensjoner, mener vi det må gjøres flere endringer i det foreliggende forslaget.

Vi støtter for øvrig tanken om å skille regelsettene for land-for-land-rapportering til skattemyndighetene gjennom ligningsloven og LLR-forskriften med utgangspunkt i regnskapsloven og verdipapirhandelloven, slik også flere andre instanser har pekt på. Det vil etter vårt syn gi muligheter for så vel mer oversiktlige som konsistente regler. Vi viser til blant andre PWYPs påpekning av at OECDs BEPS-rapportering ikke er tilstrekkelig til å oppfylle Stortingets anmodningsvedtak

4. Konkrete forslag til endringer, sammenholdt med høringsnotatet

Etter vårt syn må det foreliggende høringsnotatet endres på minst tre punkter, dersom departementet skal oppfylle det som var Stortingets intensjon i juni 2015.

a) Rapporteringsplikten må gjelde alle land

I høringsnotatet foreslås det i realiteten et unntak som vil undergrave mye av det som er hensikten med en forsterking av regelverket, og som også – slik vi leser det – er i strid med Stortingets anmodningsvedtak. Når departementet foreslår å avgrense rapporteringsplikten til land «hvor det er plikt til å gi opplysninger om betalinger til myndigheter», så vil det åpenbart frita selskaper plikt til slik rapportering i land hvor myndighetene ikke krever opplysninger som nevnt. I praksis vil det si at en rekke såkalte skatteparadis vil falle utenfor og dermed heller ikke omfattes av land-for-land-rapporteringen. Det mener vi er helt uholdbart, og heller ikke i tråd med Stortingets vedtak, hvor det er understreket at «relevante opplysninger» om blant annet «støttefunksjoner i tredjeland» fremkommer i regnskapet.

b) Muligheten for å utelate datterselskaper må fjernes

I høringsnotatet foreslås det i hovedsak å videreføre dagens bestemmelser som konsern-rapportering. Det mener vi er alt for defensivt. Det innebærer i realiteten en opprettholdelse av en rettstilstand som gir svært vide konsesjoner til selskapenes egen vurdering av hvorvidt datterselskapene skal tas med i rapporteringen eller ikke. Kriteriene for denne vurderingen er utpreget skjønsmessige; «langvarige restriksjoner», «innen rimelig tid», «uten uforholdsmessig store kostnader».

Det er generelt nesten uforståelig at det skal være forbundet med store styringsmessige vanskeligheter, eller store kostnader, for et konsern å innhente opplysninger som skal inngå i land-for-land-rapporteringen fra egne datterselskaper.

c) Rapporteringen må inngå i årsregnskapet

Vi mener de tallene som skal rapporteres i henhold til LLR-forskriften hjemlet i regnskapslov og verdipapirhandellov bør tas inn som noter til selskapenes finansregnskap. Det er etter vårt syn, og for «vårt» formål, helt sentralt å ha så korrekte tall som mulig å forholde oss til, og å kunne være sikre på at de tallene som inngår som en del av land-for-land-rapporteringen ikke avviker fra de tall som fremgår av selskapets regnskaper.

Vi er i det hele tatt svært skeptiske til at LLR-forskriften åpner for en egen rapport, frikoblet fra årsregnskapene og hvor bare «enkelte av opplysningskravene ... bør kunne hentes fra rapporteringspliktiges årsregnskap». Vi støtter fullt ut PWYPs synspunkt om at alle tall i rapportene bør hentes fra de årsregnskap som er fremlagt for revisor. Dette er av stor betydning for at blant andre journalister skal kunne ha verifiserte og sikre tall å bygge på. En egen rapport, hvor bare «enkelte tall» er hentet fra årsregnskapene, er ikke godt nok.

En regel om at LLR-tallene tas inn som noter til regnskapet, vil i utgangspunktet kunne erstatte det svært uheldige forslaget i høringsnotatet om at offentliggjøringen skal overlates til selskapets selv på egne hjemmesider, og at plikten til å holde dem tilgjengelige der ikke varer lenger enn fem år.

Med vennlig hilsen

Norsk Presseforbund



Nils E. Øy
generalsekretær (kst)

Norsk Journalistlag



Ina Lindahl Nyrud
advokat

Norsk Redaktørforening



Arne Jensen
generalsekretær