## Norsk Redaktørforening

Styremøte 2017-04-04 Oslo

AJ

**Sak 2017-16: Høringsuttalelser**

Siden siste styremøte 7. februar 2017 har sekretariatet avgitt tre høringsuttalelser, alle i samarbeid med Norsk Presseforbund og Norsk Journalistlag:

1) [Høring, forslag ny lov om opptak, skjermingsverdige objekt](http://www.nored.no/content/download/15100/147292/version/1/file/2017-02-06%20H%C3%B8ringsuttalelse%20lov%20om%20opptak%20og%20bruk%20av%20informasjon%20om%20skjermingsverdige%20objekter%20milit%C3%A6re%20anlegg%20eller%20omr%C3%A5der.pdf) (vedlagt)

2) [Riksadvokaten – rundskriv om innsyn i straffesaker](http://www.nored.no/content/download/15123/147969/version/1/file/2017-03-01%20-%20H%C3%B8ringsuttalelse%20fra%20NJ%20NR%20og%20NP%20-%20utkast%20rundskriv%20Riksadvokaten.pdf) (vedlagt)

3) [Forslag til ny hvitvaskingslov](http://www.nored.no/content/download/15188/148394/version/1/file/2017-03-30%20-%20H%C3%B8ringsuttalelse%20ny%20hvitvaskingslov%20fra%20NJ%20NR%20og%20NP.pdf) (vedlagt)

Sekretariatet har pt registrert ytterligere seks høringssaker hvor det kan være aktuelt for NR å avgi uttalelse:

1. [Forskrift om ulykker i Forsvaret](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---forskrift-om-undersokelser-av-ulykker-og-hendelser-i-forsvaret/id2539469/) – frist 2017-04-18
2. [Endring i forskrift om klagenemnd for Universiteter og høyskoler](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-om-endringer-i-forskrift-om-felles-klagenemnd-for-behandling-av-klagesaker-etter-lov-om-universiteter-og-hoyskoler--4-7-til--4-10/id2537069/) – frist 2017-05-02
3. [Ny straffeprosesslov](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing--nou-2016-24-ny-straffeprosesslov/id2522685/) – frist 2017-06-06

4) [Konseptutredning om Sivilforsvaret](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing--konseptutredning-sivilforsvaret/id2523380/) – frist 2017-06-09

5) [Forslag til ny personidentifikator](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---forslag-til-ny-personidentifikator-fodselsnummer/id2544699/?utm_source=www.regjeringen.no&utm_medium=epost&utm_campaign=H%C3%B8ringer-23.03.2017) – frist 2017-06-22

6) [Mediemangfoldsutvalgets rapport](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing--nou-201717-det-norske-mediemangfoldet--en-styrket-mediepolitikk-for-borgerne/id2544897/) – frist 2017-06-23

Sekretariatet vil be om fullmakt til å avgi uttalelse i sakene 1-5.

Når det gjelder sak 6) om Mediemangfoldsutvalgets rapport, mener sekretariatet det er naturlig å etterspørre innspill fra styret med hensyn til hva som bør vektlegges og hvordan NR bør stille seg i sentrale spørsmål, samt også signaler og innspill med hensyn til hvordan NR kan bidra til å påvirke de politiske prosessene.

Utvalgets rapport var gjenstand for behandling i bransjerådet 29. mars. Det var enighet mellom organisasjonene (MBL, NJ, NR, NP, Fagpressen og LLA) om å holde tett kontakt underveis i prosessen og eventuelt komme med felles utspill på noen punkter. Samtidig var det enighet om at det av flere grunner er fornuftig at hver organisasjon avgir egne høringsuttalelser.

Høringsfristen er 23. juni, altså etter vårt styremøte 12. juni, og vi kan i god tid før dette sende et utkast til styret, slik at det blir tid til å gå et par runder per epost før vi samles i Trondheim. Alternativet er selvsagt å avholde et eget styremøte om utvalgets rapport.

Vi minner for øvrig om at departementet, i sitt høringsbrev, skriver følgende:

*- Utvalget legger fram flere forslag, både til endringer i eksisterende ordninger og til nye støtteordninger og avgiftsfritak for mediebransjen. Departementet vil særlig be om innspill til hvordan virkemidlene som utvalget foreslår bør prioriteres og finansieres:*

*- Endringene og de nye tiltakene er beregnet til å koste mellom 743 og 843 millioner kroner per år, inkludert kompensasjon til en kommersiell allmennkringkaster på tv. Departementet vil derfor be høringsinstansene kommentere og prioritere de ulike tiltakene, med utgangspunkt i hvor treffsikre tiltakene vil være for å videreføre og styrke mediemangfoldet.*

*- I kapittel 9 drøfter utvalget alternativer for finansieringen av utvalgets forslag. Departementet vil be høringsinstansene kommentere og eventuelt supplere alternativene utvalget drøfter.*

Vi minner også om noen av de mange konkrete forslag utvalget fremmer:

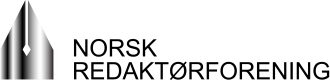
* Organisering av NRK – stiftelse
* Finansiering av NRK
* NRKs bidrag til mediemangfoldet
* Kompensasjon til kommersiell allmennkringkaster på tv
* Kompensasjon til kommersiell allmennkringkaster på radio
* Mva-fritaket – alle nyhets- og aktualitetsmedier og salg av enkeltartikler
* Tidsbegrenset fritak for arbeidsgiveravgift
* Minstesats for lokale medier 1000-6000 – 750.000 kroner
* Avvikle tilskuddssatsen for nummer to-avisene i byene
* Redusere det dynamiske taket til 27 prosent, forutsatt fritak for arbeidsgiveravgift
* Forenkling av utbyttebegrensningen
* Fireårige tilskuddsrammer – kombinert med krav om planer for reduksjon av tilskudd
* Tilskudd til gratis nyhets- og aktualitetsmedier – tidsbegrenset
* Tilskudd til innovasjonsprosjekter – fire år
* Tilskudd til «samfunnsviktig journalistikk»
* Utredning av tilskudd til brede nyhetsmedier

Sekretariatet mener det er fornuftig at sekretariatet, innen 1. mai, sender ut et første utkast til høringsuttalelse fra NRs side, og at styret gir innspill og tilbakemeldinger til dette via epost. I god tid før styrets møte 13. juni sendes det et revidert utkast til styret. I og med at det er ti dager mellom styremøtet og høringsfristen, vil det også være anledning til å foreta en ekstra runde per epost etter styremøtet.

Forslag til vedtak:

Styret tar avgitte høringsuttalelser til orientering. Sekretariatet får fullmakt til å avgi høringsuttalelser i sak 1-5 i saksforelegget. Innen 1. mai utarbeider sekretariatet et første utkast til høringsuttalelse til mediemangfoldsutvalgets rapport, basert på de innspill som kom frem i styrets møte. Utkastet sendes styret per epost. Senest 1. juni sender sekretariatet et revidert utkast som grunnlag for behandling i styrets møte 13. juni.

Vedlegg 1



Forsvarsdepartementet

postmottak@fd.dep.no

06. februar 2017

Deres referanse: 2016/2321-2/FD V 3/MHO

Høring – forslag til lov om opptak og bruk av informasjon om skjermingsverdige objekter, militære anlegg eller områder og bunnforhold

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 13. desember 2016, og vil gjerne kommentere spørsmål knyttet til det som er våre respektive organisasjoners kjernearbeidsområder: ytringsfrihet og redaksjonelle mediers arbeidsvilkår.

1. **Bakgrunn**

Innledningsvis vil vi påpeke at vi finner det svært uheldig at departementet i sin redegjørelse av bakgrunnen for foreliggende forslag, kun henviser til Prop. 86 L (2014-2015) «Midlertidig lov om beskyttelse av og kontroll med geografisk informasjon av hensyn til rikets sikkerhet». For den vanlige leser av høringsnotatet gis det med andre ord ingen direkte forklaring på hvorfor vi i en periode har hatt en midlertidig lov, og hvorfor en lovendring på området nå er påkrevd. Flere vil nok ikke gå nærmere inn i proposisjonens detaljer, og dermed svekkes hele grunnforståelsen av foreliggende høringsnotat.

Av pedagogiske grunner mener vi det skulle vært viet større plass i lovgivningsprosessen til å forklare at bakgrunnen for Stortingets vedtak om å oppheve lov om forsvarshemmeligheter § 3, var at bestemmelsen var problematisk sett opp mot ytringsfriheten, jf. blant annet NOU 2003:18 punkt 7.4.2 og Ot. prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 7.13.3.

Hovedoppgaven til Forsvarsdepartementet i denne prosessen er med andre ord «å finne en bedre balanse mellom det nasjonale behovet for hemmelighold og det sivile samfunnets behov for informasjon», jf. Prop. 86 L (2014-2015) punkt 1. Slik høringsnotatet er formulert, gir det etter vår mening få signaler om at departementet har latt denne overordnede føringen fra lovgiver være styrende for forslaget til ny lov.

I forlengelsen av dette finner vi det skuffende at departementet i arbeidsprosessen med foreliggende forslag, ikke har forsøkt å komme i tettere dialog med grupper som kan ha et særlig behov for den aktuelle informasjon som reguleres av foreslåtte lov, f.eks. mediene.

**2 Hovedpoenget i vår uttalelse**

Hovedpoenget i vår uttalelse er at vi mener foreliggende forslag er for tynt utredet. Departementet burde etter vårt syn ha utdypet og forklart nærmere hva som ligger i de konkrete forslagene til ny lov på området. Så lenge departementet ikke viser med eksempler eller angir konsekvensene av de nye forslagene, er det vanskelig å ta stilling til dem. En så tynn utredning vil etter vår mening også skape dårligere føringer for bruken av den nye loven.

Slik vi forstår forslaget, angis et forbud som fremdeles favner altfor vidt, og som ikke i tilstrekkelig grad vil ta hensyn til sivile interessers behov for åpenhet rundt samfunnsnyttig informasjon.

Vi mener at forslag til lov om opptak og bruk av informasjon om skjermingsverdige objekter, militære anlegg eller områder og bunnforhold, ikke kan vedtas før det er grundigere utredet, bl.a. i lys av Den europeiske menneskerettskonvensjon (heretter EMK) artikkel 10 om ytringsfrihet.

**3. Formålsbestemmelsen i utkast § 1 annet ledd**

Til tross for at departementet skriver at det erkjennes at en rekke sivile interesser har et stort behov for tilgang til samfunnsnyttig informasjon, tilføyes dette kun som et nytt formål om at det så langt som sikkerhetsmessig forsvarlig, skal legges til rette for at informasjonen blir tilgjengelig.

At hovedpoenget med denne lovendringer altså er plassert i en formålsbestemmelse uten rettslige virkninger, er for oss på grensen til provokasjon. Skal bestemmelsen ha noen verdi, mener vi prinsippet må inntas som en klar pliktregel, slik at det kan medføre rettslige konsekvenser dersom det brytes. Prinsippet må etter vårt syn også utredes i lys av EMK artikkel 10, se punkt 4.

**4. Vilkåret om å «skade rikets selvstendighet, sikkerhet og andre vitale nasjonale sikkerhetsinteresser om informasjon blir kjent for uvedkommende» i utkast § 3 første ledd**

For å gi samfunnet bedre tilgang til informasjon, er det etter vårt syn i utgangspunktet positivt at forbudet innskjerpes, slik at det kun skal gjelde «dersom det kan skade rikets selvstendighet, sikkerhet og andre vitale nasjonale sikkerhetsinteresser om informasjonen blir kjent for uvedkommende». Men så lenge det ikke ligger noen nærmere forklaring om hvordan dette vilkåret skal forstås, sitter vi likevel igjen med flere spørsmål enn svar.

For det første lurer vi på hva som ligger i disse begrepene. Skal f.eks. forslaget tolkes i lys av offentleglova § 21, slik at «fjerntliggjande og små farar for skadeverknader» vil falle utenfor? (Se «Rettleiar til offentleglova» s. 136.) Skal f.eks. virksomheten til politi, brannvesen og det sivile samfunnets beredskapsopplegg falle innenfor begrepet «andre vitale nasjonale sikkerhetsinteresser»? Med så lite veiledning om vilkårene, er vi redde for at de ulike departementene på skjønnsmessig grunnlag vil forstå og tolke loven ulikt.

For det andre kan vi ikke forstå hvordan en statisk lovgivning, som departementet foreslår, kan være i tråd med EMK artikkel 10. Slik departementet tenker seg en fremtidig lovregulering på området, vil de skjermingsverdige objektene, militære anleggene og områdene som oppfyller dette vilkåret, bli opplistet helt konkret i en forskrift. Etter vårt syn må imidlertid et slikt forbud, vurderes konkret i det enkelte tilfellet. Det er etter vår mening *umulig på forhånd* å fastsette med endelig rettslig virkning hvilke objekter, anlegg og områder som skal falle innenfor forbudet.

Innskrenkninger i ytringsfriheten må iht. EMK artikkel 10 annet ledd være «nødvendig i et demokratisk samfunn». I denne vurderingen skal det foretas en interesseavveining av de motstridende hensyn *i den konkrete saken*, jf. f.eks. EMD Stoll mot Sveits av 10.012.2007 (se særlig avsnittene 110 og 128). Det må foreligge et tvingende samfunnsmessig behov, før pressen kan nektes å innhente slik informasjon.

Ta et eksempel: Vi antar at statsministerboligen vil anses som et skjermingsverdig objekt i fremtidig lovgivning. Om det vil være forbudt med opptak og bruk av informasjon om denne bygningen, må etter vår mening sees i lys av den konkrete situasjon. Ved en forsvarsøvelse i bygget, kan det f.eks. være at opptak av øvelsen vil avsløre utrustningen av Forsvaret. Men ved budsjettforhandlinger i boligen, og politikere som blir intervjuet inn og ut av porten, kan naturligvis ikke mediene stenges ute av denne dekningen på grunn av lovens forbud. Eller hva om det begynte å brenne i boligen? Skal ikke mediene dekke denne hendelsen? Vi etterlyser her en nærmere avklaring av hvordan de konkrete objektene, anleggene og områdene kan falle innenfor forbudet.

**5. Skjermingsverdige objekter i utkast § 3 første ledd**

Den mest omfattende endringen departementet foreslår, er at loven skal gjelde for skjermingsverdige objekter. Dette vil være en omfattende innskjerping av dagens regelverk, og vil innebære at enkelte sivile objekter kan få tilsvarende beskyttelse som militære anlegg og områder.

Skjermingsverdige objekter kan f.eks. være bygg som huser landets ledelse eller bygg med symbolverdi. Det vil typisk være av stor allmenn interesse å publisere bilder av slike bygg, og derfor mener vi at innskrenkninger i opptak og bruk av informasjon om slike objekter, kun kan skje etter *en konkret vurdering* i den enkelte sak, jf. punkt 4.

**6. Aktiviteten som pågår i eller ved slike skjermingsverdige objekter eller militære anlegg og områder i utkast § 3 første ledd**

Etter departementets oppfatning vil det være like stort behov for å kontrollere og beskytte aktiviteten som pågår i eller ved disse objektene, anleggene og områdene. Dette vil også være en omfattende innskjerping av dagens regelverk, og likevel har departementet ikke forsøkt å forklare hvordan forslaget skal forstås.

Hvordan skal vi f.eks. forstå «ved» skjermingsverdige objekter eller militære anlegg og områder? Er det rett ved? Like ved? Et stykke unna? Vil konsekvensen av forslaget kunne innebære at handlinger som er vanlige og i samfunnets allmenne interesse, men som foregår like i nærheten av et militært anlegg, skal omfattes av forbudet?

**7. Opptak og bruk av informasjonen i utkast § 3 første ledd**

Igjen foreslår departementet en innskjerping i forhold til gjeldende rett, og understreker at det i fremtidig lovgivning bør være uten betydning hvordan informasjon brukes eller videreformidles. Det understrekes bl.a. at det ikke er nødvendig at informasjonen offentliggjøres eller mangfoldiggjøres for å kunne skade nasjonale sikkerhetsinteresser. «Det er tilstrekkelig at den blir gjort tilgjengelig for aktører som har evne og vilje til å true rikets sikkerhet», skriver departementet. (Våre understrekninger.)

Vi mener at dette kan innebære at straffeforberedende handlinger kan falle innenfor forbudet, noe som det klart er advart mot i Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 7.13.3. I det minste vil en slik bestemmelse kunne være problematisk for mediene som «mer tilfeldig» kommer i besittelse av f.eks. skjermingsverdig informasjon eller som selv «produserer» slik informasjon, sml. Ot.prp. nr. 49 (1996-97) s. 28.

**8. Tillatelse til å bli unntatt forbudet i utkast § 3 annet ledd**

Vi mener at medier som ber om en slik tillatelse i saker av allmenn interesse, på bakgrunn av EMK artikkel 10 må settes i en særstilling. Medienes mulighet til å samle inn og sammenstille informasjon har stor betydning for deres mulighet til å ivareta sin kontrolloppgave.

EMK har i stadig sterkere grad blitt lagt til grunn i norske rettssaker som gjelder pressens adgang til informasjon. Vi viser her til Treholtinnsynsaken HR-2013-641-A, som gjaldt innsyn i opptakene fra Treholtsaken i 1985, og Fengslingsvideosaken HR-2015-02536-A, som omhandlet innsyn i opptakene fra et videoovervåkingskamera hos Oslo legevakt. I begge sakene la Høyesterett til grunn at EMK artikkel 10 kommer direkte til anvendelse ved spørsmålet om journalisters tilgang til informasjon. Her heter det bl.a. at:

«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.»   
(i avsnitt 53 i Treholtinnsynsaken/Fengslingsvideosaken avsnitt 65)

**9. Forskrift om kontroll med informasjon innhentet ved bruk av luftbårne sensorsystemer**

Departementet presiserer at foreliggende forslag må tilpasses forskrift om kontroll med informasjon innhentet ved bruk av luftbårne sensorsystemer, dersom skjermingsverdige objekter også skal omfattes. Vi tolker denne presiseringen slik at dermed vil også slike objekter falle innenfor såkalte «restriksjonsområder».

Vi vil her minne om vår tidligere høringsuttalelse av 4. januar i år vedrørende forslag til regler om restriksjoner for bruk av luftbårne sensorer (Samferdselsdepartementet referanse 15/404 og Forsvarsdepartementet referanse 2015/3444-4/FD V3/MHO). Her påpekte vi at forslagene om regler om restriksjonsområder for bl.a. medienes bruk av droner inneholder en del begreper som ikke er entydige, og som vi frykter vil skape forvirring. Vi frykter at dette vil ytterligere bli forsterket, dersom foreliggende forslag blir gjennomført. Når f.eks. Forsvarsdepartementets forskriftsforslag kun omfatter områder med *militære* restriksjoner, er det for oss uforståelig hvordan alle skjermingsverdige objekter kan falle innenfor denne kategorien. Skjermingsverdige objekter omfatter f.eks. også enkelte større *private* bedrifter som har beredskapsfunksjoner, bl.a. visse elektronikkfirmaer og oljeraffinerier, jf. Ot.prp. nr. 49 (1996-97) s. 27. Vi mener det også klart og entydig må avklares hvem som kan opprette restriksjonsområdene iht. foreliggende lovforslag.

**10. Straff i utkast § 6**

Når departementet foreslår å videreføre nåværende strafferamme, mener vi unntak må gjøres av hensyn til at medienes viktigste oppgave i et demokratisk samfunn er å ha en funksjon som «offentlig vaktbikkje» overfor maktfaktorer. Journalister har fått et utvidet vern mot straffeforfølgning for innsamling av konfidensiell informasjon, jf. blant annet Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 7.3.2, NOU 2003:18 punkt 6.2.3 og 7.1.2. Tilsvarende vern må også etableres i denne lov.

**11. Forholdet til sikkerhetsloven**

Uten nærmere drøftelse, viser departementet til at forslaget kan «utfordre enkelte lovbestemte krav og konkrete behov for informasjon». Etter vår mening bryter forslaget med prinsippene i miljøinformasjonen §§ 12 og 17 annet ledd. Her oppramses visse opplysninger som ansees så viktig for allmennheten, at de alltid skal gis ut. Det gjelder f.eks. informasjon om helseskadelig forurensning. Forslaget til ny lov må derfor justeres i forhold til disse bestemmelsene.

Med vennlig hilsen

Norsk Presseforbund Norsk Journalistlag Norsk Redaktørforening

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Nils E. Øy | Ina Lindahl Nyrud |  |  | Arne Jensen |
| *generalsekretær (kst)* | *advokat* |  |  | *generalsekretær* |
|  |  |  |  | Vedlegg 2 |
|  |  |  |  |  |

### norsk_presseforbund_sort njlogo2014_black_red Norsk Redaktørforening-logo01.png

Riksadvokaten

[postmottak@riksadvokaten.no](mailto:postmottak@riksadvokaten.no)

Deres ref.: -16/2758 ES GUH/bj

Oslo 2017-03-01

## Høring – utkast til rundskriv om innsyn

## i straffesaksdokumenter for andre enn partene i saken

**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 konstruktivt møte med førstestatsadvokat Anne Grøstad og Pressens Offentlighetsutvalg 9. februar i år, og for at vi har fått utsatt høringsfristen med to uker.

Regler om allmennhetens og medienes innsynsrett i straffesaksdokumenter er av stor betydning som arbeidsverktøy for en rekke journalister landet rundt. 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 straffesaker, er størst mulig åpenhet og innsyn i rettspleien helt avgjørende for at mediene skal kunne utføre sitt journalistiske oppdrag - som kritisk videreformidler av og plattform for debatt om viktige samfunnsspørsmål. Norske medier er derfor avhengig av et utfyllende regelverk som tydeliggjør gode vilkår for journalister om innsyn i straffsaksdokumenter. I en tid da mediene tappes for både økonomiske og menneskelige ressurser er det særlig viktig at regelverket er oversiktlig og tydelig.

Vi er derfor helt enig med Riksadvokaten i at det er behov for en samlet og mer konkret oversikt over reglene om innsynsrett i straffsaksdokumenter. I dag er regelverket alt for fragmentarisk og uoversiktlig. Ikke minst må avgjørelser fra de siste årenes rettspraksis fra Høyesterett og Den europeiske menneskerettsdomstolen (heretter forkortet EMD) i større grad tydeliggjøres for aktørene, som veiledning for dem som skal bruke de nye prinsippene til daglig.

I dag er det slik at offentlighetsreglene praktiseres svært ulikt, tidvis også innenfor samme politidistrikt. Offentlighetsprinsippet er hos mange politijurister rett og slett for dårlig forankret. Vi anser dette som et betydelig problem, som i praksis innebærer en fare for ulik rettssikkerhet og ulikheter i informasjonstilgangen fra politi- og påtalemyndighet til publikum og mediene.

Siden det ikke bare er personer med juridisk utdanning, men også ikke-jurister som skal bruke Riksadvokatens veiledning, er vi usikre på om utkastet til rundskriv har blitt det mest pedagogiske grunnlagsdokumentet. Særlig gjelder dette punkt 6.9 om Den europeiske menneskerettskonvensjonen (heretter EMK) artikkel 10 om ytringsfrihet, som etter vår mening «lever sitt eget liv» i utkastet, og i for liten grad er implementert som en del av det praktiske verktøyet på området.

Samtidig er det viktig for oss innledningsvis å understreke at vi også synes det er mye bra med dette utkastet. En liten bagatell i den overordnede sammenheng er at vi mener «innsynskrav» er et mer dekkende og oppdatert begrep enn «innsynsbegjæringer». På et mer overordnet plan hadde vi ønsket at også informasjonen i note 29, om at Riksadvokatens rundskriv nr. 1/1981 om meddelelser til offentligheten om straffesaker fremdeles gjelder, ble plassert tydeligere i utkastet til rundskriv.

**2. Rettslige utgangspunkter og grunnleggende hensyn (utkastets punkt 2)**

Under punkt 2 – rettslige utgangspunkter og grunnleggende hensyn - savner vi det grunnleggende utgangspunktet som vår lovgivning bygger på, nemlig at det skal praktiseres mest mulig åpenhet - også innen strafferettspleien. I stedet konstateres det i utkastet helt kort at offentleglova ikke gjelder straffesaksdokumenter, før man går direkte over til en omfattende beskrivelse av taushetsplikten for ansatte i politi og påtalemyndighet. Slik vi ser det blir dette feil utgangspunkt, særlig når utgangspunktet er «Rettslige utgangspunkter og grunnleggende hensyn». Allmennhetens innsyn i politiets og påtalemyndighetens arbeid er åpenbart et «grunnleggende hensyn» og bør vektlegges innledningsvis i beskrivelsen av de beskrankninger som gjelder for det samme innsynet.

Det følger av offentlighetsprinsippet fastsatt i domstolsloven § 124 at forhandlinger og dom i straffesaker er offentlige. Dette gjelder selv om alle strafferettsforhandlinger og straffedommer inneholder en rekke opplysninger om «noen personlige forhold», som derfor normalt er taushetsbelagte. De aller fleste strafferettsforhandlinger og straffedommer inneholder også sensitive personopplysninger - uten at det av den grunn er adgang til å lukke forhandlingene eller unnta dommen fra innsyn. Lovgiver har således tatt det standpunktet at når myndighetene velger å straffeforfølge noen, har det i seg selv så stor offentlig interesse at hensynet til vern av taushetsbelagte opplysninger må vike. Dette er som kjent ansett som et grunnleggende rettssikkerhetsprinsipp og avgjørende for at mediene skal ha mulighet til å fylle sin kontrollerende rolle. Allerede her burde rundskrivet kort nevne den rettsutvikling som har vært, blant annet med vektlegging på avveiningen opp mot EMK artikkel 10.

Prinsippet om allmennhetens adgang til innsyn i offentlig virksomhet er også ansett som så viktig at det er nedfelt i Grunnlovens § 100 femte ledd og i forarbeidene til Grunnlovens   
§ 100. I St.meld.nr. 26 (2003-2004) punkt 6.6 står det følgende: *«Departementet vil likevel understreke at en grunnlovfesting av offentlighetsprinsippet, sammen med en grunnlovfesting av infrastrukturkravet, bør stå som en permanent oppfordring om å arbeide for størst mulig grad av åpenhet i den lovgivning som til enhver tid gjelder.»*

Det kan synes som om Riksadvokaten legger til grunn at hovedregelen er at det ikke gjelder innsynsrett i dokumenter i påtalemyndighetens og politiets virksomhet. Dette må nyanseres. I St.meld.nr. 26 (2003-2004) punkt 6.6 står det videre:

*«Det er noe uklart om kommisjonen mener at prinsippet om dokumentoffentlighet skal gjelde for påtalemyndighetens virksomhet i saker som behandles etter rettspleielovene (straffeprosessloven), jf. pkt. 6.4.1. Spørsmålet er særlig aktuelt for saker som avsluttes hos påtalemyndigheten (etter skriftlig behandling) uten noen domstolsavgjørelse (for eksempel ved vedtagelse av forelegg på bøter). Tungtveiende prinsipielle argumenter taler for et utgangspunkt om offentlighet som tjener tilsvarende funksjoner som offentlighet under domstolsprosessen. På den annen side er det klart at en rekke dokumenter måtte unntas, særlig knyttet til etterforskning og saksforberedelse (...) De grunnleggende prinsippene om dokumentoffentlighet bør imidlertid være de samme uavhengig av hvilket spor lovgivningen legger opp til, noe som taler for et utgangspunkt om offentlighet hos påtalemyndigheten* [våre understrekninger]*.»*

Deretter uttales det i forarbeidene at fordi det kreves en nyansert tilnærming til disse spørsmålene, egner ikke dette seg til regulering på grunnlovsnivå, men bør reguleres i lovgivningen. Selv om påtalemyndighetens arbeid med straffesaker ikke er omfattet av offentleglova, er altså lovgivers utgangspunkt at det skal praktiseres størst mulig grad av åpenhet innen strafferettspleien.

Dessuten følger det av EMK artikkel 10 og praksis fra EMD at mediene har en særskilt rett til innsyn, og det må foretas en interesseavveining etter artikkel 10 nr. 2 for å avgjøre om nødvendighetskravet er oppfylt, også der det er tale om opplysninger som er taushetsbelagt etter intern norsk rett. Det som er relevant å legge vekt på i nødvendighetsvurderingen er *begrunnelsen* for at opplysningene eventuelt er taushetsbelagte, og i hvor stor grad de hensyn som begrunner taushetsplikten gjør seg gjeldende i den konkrete saken. Om en opplysning er undergitt taushetsplikt etter de norske internrettslige reglene er ikke *i seg selv* av betydning i nødvendighetsvurderingen – det medfører bare at lovskravet i artikkel 10 nr. 2 er oppfylt.

Vi ber derfor om at det - under punkt 2 - sies noe om at offentlighet og innsyn innen strafferettspleien er utslag av et grunnleggende rettssikkerhetsprinsipp som vår lovgivning bygger på, og at det i størst mulig grad skal praktiseres åpenhet og innsyn.

I den forbindelse vil vi også vise til at Straffeprosesslovutvalget har det prinsipielle utgangspunkt at det skal gis rett til innsyn for sakens parter og andre som har legitim interesse i saken, og at begrensninger i innsyn som hovedregel bør fremkomme av uttømmende lovfestede unntakshjemler, jfr. side 248 i NOU 2016:24.

Videre løftes det også frem at pressens innsynsrett i straffesaksdokumenter bør utredes særskilt for å ivareta pressens kontrollfunksjon og allmenhetens rett til informasjon på dette viktige samfunnsområdet, se NOU 2016:24 s. 252.

Basert på den rettsutvikling som har foregått de siste årene både i EMD og Høyesterett knyttet til mediers innsynsrett i henhold til EMK art. 10, oppfordres også Riksadvokaten til å ta initiativ overfor myndighetene for å revidere den fragmenterte lovgivningen på dette området.

**3. Når skal sak anses som avsluttet? (Utkastets punkt 3.2)**

Riksadvokaten legger på side 6 til grunn at en dom må være rettskraftig for at saken skal anses som avsluttet av retten iht. straffeprosesslovens § 28. Det følger imidlertid ikke av ordlyden i § 28 at det er et krav om at dommen må være rettskraftig. I kommentarutgaven til straffeprosessloven er det lagt til grunn at det ikke kan stilles et krav om at dommen er rettskraftig for at saken skal anses som avsluttet av retten iht. § 28, jfr. Bjerke m fl. s. 97 (2011).

Vi ber derfor om at det i retningslinjene legges til grunn at saken anses som avsluttet når retten har *avsagt* dom.

**4. Medier og saker av allmenn interesse (Utkastets punkt 5)**

Vi mener Riksadvokatens utkast gir en altfor snever tolkning av hva som anses som «allmenn interesse» i lys av EMK artikkel 10 om ytringsfrihet. Dette får også konsekvenser for fortolkningen av Menneskerettsdomstolens praksis under punkt 6.9.

Med informasjon av «allmenn interesse» menes samfunnsrelevant informasjon, og det følger av praksis fra EMD at det ikke skal mye til før informasjon regnes for å ha allmenn interesse. Når det gjelder straffesaker må utgangspunktet være at de har allmenn interesse. Som Ragna Aarli skriver i «Offentlig rettergang» (2010) på side 210 er straffbare forhold av offentlig interesse. (Det skal i denne sammenheng påpekes at «offentlig interesse» og «allmenn interesse» må ansees som synonymer og brukes om hverandre i aktuelle rettskilder.) Aarli skriver blant annet:

*«Det er i utgangspunktet i samfunnets interesse at straffesaker blir omtalt. Hensynet til allmennprevensjon forutsetter at publikum blir gjort kjent med hvilke handlinger som er kriminalisert og hva som blir virkningen av lovbrudd. Når myndighetene har innledet straffeforfølgning, vil det dessuten foreligge en offentlig interesse i å overvåke og kontrollere at forfølgningen er forsvarlig. EMD har uttrykkelig presisert at* «*[t]he importance of the media`s role in the area of criminal justice is … very widely recognized.*»

Saker der det er innledet straffeforfølgning vil således i utgangspunktet ha allmenn interesse – i alle fall når medier ber om innsyn. Dette, fordi medienes oppgave i et demokratisk samfunn nettopp er å kontrollere myndighetsutøvelsen og å gi befolkningen informasjon av allmenn interesse. Det blir derfor feil når det i utkastet står at «*Mange straffesaker har en viss allmenn interesse, slik at dette alene ikke vil være tilstrekkelig til å gjøre unntak fra lovens hovedregel om taushetsplikt.»*

Så vil straffesaker selvsagt ha større eller mindre allmenn interesse, men hvor stor allmenn interesse saken har vil avhenge av en rekke faktorer fastsatt i rettspraksis. Det kan for øvrig vises til Hovlid «Vern av privatlivets fred» fra 2015 kapittel 9, der det vises til en lang rekke avgjørelser fra EMD (og Høyesterett) som gjaldt saker av allmenn interesse. Gjennom­gåelsen viser at det ikke skal særlig mye til før informasjon ansees for å ha allmenn interesse. Det kan her eksempelvis vises til storkammeravgjørelsene von Hannover mot Tyskland og Axel Springer AG mot Tyskland av 7. februar 2012. I den første saken hadde det en viss allmenn interesse å publisere bilder av prinsesse Caroline av Monaco i private feriesituasjoner, fordi noe av poenget med oppslaget var hennes fars – Monacos statsoverhodes - helse, og at hun var på ferie istedenfor å være hjemme med han. Den andre saken gjaldt publisering av opplysninger om at en kjent skuespiller ble pågrepet for bruk/besittelse av en mindre mengde kokain.

Vi mener også at det under punkt 5 bør fremkomme at medienes research-fase er særskilt beskyttet. Dette følger at rettspraksis fra EMD, og er også fastslått av Høyesterett, jfr. Rt.2013 s.374 avsnitt 50:

*«Pressen har en anerkjent og viktig funksjon som vokter av blant annet organer og personer som utøver offentlig myndighet, herunder domstoler og andre aktører i rettspleien. Dette er også fremhevet av EMD, blant annet i Tarsasag-saken, der funksjonen som «watchdog» trekkes frem i avsnitt 26. Også i andre sammenhenger har EMD gitt uttrykk for behovet for å beskytte journalisters muligheter til å foreta undersøkelser. Saken Dammann mot Sveits (EMD 25. april 2006) (EMD-2001-77551) gjaldt en journalist som ble ilagt en bot for over telefon å ha mottatt konfidensielle opplysninger fra en underordnet assistent ved påtalemyndighetens kontor. Saken gjaldt altså journalistens arbeid på undersøkelsesstadiet. Domstolen ga uttrykk for at denne fasen «called for the closest scrutiny on account of the great danger represented by the sort of restriction on freedom of expression», jf. Information Note on the Court's case-law No. 85 [våre understrekninger].*»

I denne sammenheng er det viktig å presisere at svært mye av den informasjon mediene samler inn i research-fasen ikke blir publisert - og heller ikke er tenkt brukt til publisering. Informasjonen innhentes blant annet for å undersøke om det er grunn til å foreta ytterligere undersøkelser, om det er hold i tips som har kommet, for å få mer bakgrunnsinformasjon, for å verifisere informasjon, osv. Det blir derfor helt feil når det i utkastet nederst på side 9 står at *«Det må derfor tas i betraktning at materiale som gis til pressen kan bli publisert i den form materialet utgis.»*

I tillegg til at hensikten med innhentingen av informasjonen ofte ikke vil være publisering, er mediene bundet ikke bare av Vær Varsom-plakaten, men også av lovbestemmelser om vern av privatlivets fred og ærekrenkelser. At myndighetene ikke skal legge vekt på hvorvidt opplysninger kan bli publisert når det tas stilling til om innsyn skal gis, følger også av rettspraksis. Det kan blant annet vises til Agder lagmannsretts avgjørelser av 29. januar 2016 i saknr. 16-012372 og 23. februar 2016 i saknr. 16-030323, med henvisning til Rt. 2002 s. 151 knyttet til krav om anonymisering av rettsavgjørelser. I den siste lagmannsrettsavgjørelsen uttales det på side 4 at:

*«Lagmannsretten vil understreke – også som i si tidlegare avgjerd i same sak med tilvising til (..) Rt. 2002 s. 151 – at media har et sjølvstendig ansvar for å vurdere behovet for offentliggjering av identifiserande opplysningar. Jamvel om det ikkje er lagt restriksjonar på den offentlege attgjevinga av domen, inneber ikkje det at alle opplysningar i domen bør offentleggjerast. Men dette er opp til media å avgjera, ikkje til domstolane.»*

Tilsvarende er lagt til grunn i Den norske dommerforenings håndbok «Dommerne og mediene» (2012) side 14 der det står:

*«Det er utvalgets oppfatning at dette er forhold som først og fremst må håndteres av mediene, og at domstolene i håndhevelsen av reglene om offentlighet kun i begrenset utstrekning kan ta hensyn til hvordan informasjonen benyttes.»*

**5. Dokumenter som det normalt gis innsyn i (punkt 6.1)**

Når det gjelder **dommer som er eldre enn 5 år**, må utgangspunktet være at mediene gis innsyn dersom de ber om det. Noe annet vil ikke være forenlig med EMK artikkel 10. Mediene har i utgangspunktet aktverdige grunner dersom de ber om innsyn – enten det er som del av kontrollfunksjonen eller for å gi allmennheten informasjon av offentlig interesse. Det bør ikke være nødvendig å redegjøre nærmere for hvorfor det bes om innsyn. Vi ber derfor om at kravet om at det skal «gis gode grunner for det» i første avsnitt siste setning under punkt 6.1 speilvendes, slik at det må «gis gode grunner» for å nekte innsyn i de tilfeller hvor innsynskravet kommer fra mediene. Subsidiært bør i det minste kravet om «gode grunner» for å gi innsyn strykes.

Når det gjelder spørsmålet om **kopi eller «utskrift»**, som det heter i straffeprosessloven så virker dette i vår tid og med dagens teknologi noe gammelmodig, men det bør for ordens skyld også her presiseres at det skal meget sterke grunner til for ikke å gi utskrift av dommer som det likevel gis innsyn i.

Videre er det slik at medier har rett til innsyn også i **dommer (og visse kjennelser), selv om det er satt forbud mot offentlig gjengivelse**. Dette følger av forskrift om offentlighet i rettspleien § 10 og merknadene til bestemmelsen der det står: *«Domstolene skal legge rettsavgjørelsene i pressemappen selv om det foreligger helt eller delvis forbud mot offentlig gjengivelse.»* I forslag til ny domstolslov er det foreslått at dette skal videreføres og utvides slik at det blir en plikt til å legge ut rettsavgjørelsene på lukkede nettsider for pressen og at plikten også skal omfatte varetektsfengslinger. Dette er i samsvar med praksis i dag, og det må komme tydelig frem i rundskrivet.

Videre trekkes frem **forkynt tiltalebeslutning**, som mediene i utgangspunktet har krav på kopi av. Vilkåret for å nekte innsyn er at det er sannsynlig at sakene ikke vil gå for lukkede dører, og det henvises til påtaleinstruksen § 22-7 første ledd. Det er også tidligere blitt omtalt i tredje kulepunkt under punkt 3.1. Vi mener at mediene også bør få innsyn der saken går for lukkede dører, i hvert fall i anonymisert form.

Riksadvokaten nevner i denne sammenheng også kort **siktelse i tilståelsessaker**. Dette mener vi må være et selvfølgelig prinsipp etter at det i forslag til ny domstollov foreslås at mediene skal få samme tilgang på slike siktelser som tiltalebeslutningene.

På bakgrunn av at Riksadvokaten tidligere har vært tydelig på at **siktelser i sin alminnelighet** i visse tilfeller skal gis ut til mediene, er vi imidlertid overrasket over den restriktive holdningen som signaliseres i foreliggende utkast. Under punkt 6.4, om verserende saker, legges det opp til at det skal vises tilbakeholdenhet med å gi ut kopi av siktelser, men at det «kan» opplyses hvilke lovbrudd siktelsen gjelder.

*For det første* mener vi at utgangspunktet må omgjøres til en plikt, slik at det «skal» gis innsyn i hvilke lovbrudd siktelsen gjelder. Vi minner i den sammenheng om at selv om det ikke gjelder noen alminnelig regel om offentlighet i etterforskning av straffesaker, pågår ikke etterforskningen i det skjulte. Det er ingen regel om at etterforskning skal være hemmelig, jf. Ragna Aarli «Offentlig rettergang» (2010) s. 345.

*For det andre* mener vi gjeldende rett tilsier at det oppstilles en plikt til å vurdere merinnsyn for siktelser. I 1992 offentliggjorde for eksempel Økokrim siktelsen mot flere involverte i selskapet VIP Scandinavian. I sin påtegning av 3. april 1992, ved behandling av klage fra en av de siktede, uttalte Riksadvokaten at rundskrivet fra 1981 ikke angir et absolutt forbud mot å gi detaljerte opplysninger fra en siktelse eller offentliggjøre den i sin helhet. I vurderingen måtte det etter Riksadvokatens oppfatning legges vekt på:

* Hva (det vil si hvilken type straffbare handlinger) saken og siktelsen gjelder
* Hvor sikre opplysningene i den siktelsen er
* I hvilken grad forholdene i siktelsen har vært gjenstand for omtale i mediene.

Riksadvokaten fant at kravet til nøktern form åpenbart var tilfredsstilt i dette tilfellet, til tross for at siktelsen var omfattende. Vi minner i den sammenheng også om Siktelsessaken Rt 1979 s. 807 og Landåssaken Rt 1999 s. 1742.

Når det gjelder prinsippet om at påtaleinstruksen § 22-7 må legges til grunn for **ikke-vedtatte forelegg**, minner vi her om Riksadvokatens brev av 23. november 1999, der det heter:

*«Offentlighet inntrer når kompetent påtalemyndighet har truffet sin beslutning om at saken skal sendes retten. Gjennom meddelelsen av forelegget vil siktede være kjent med innholdet i siktelsen, og noen egen underretning om at det oversendes til retten kan neppe være påkrevet før offentlighet inntrer.»*

Når det gjelder vedtatte forelegg – der mediene er avskåret fra å utøve sin kontrollfunksjon fordi saken er unntatt domstolsbehandling – er det ekstra grunn til å praktisere innsyn. Det vises til Høyesteretts uttalelser i Legevaktsaken premiss 70 og i Treholtlydbåndsaken premiss 55. Det bes om at dette perspektivet tydeliggjøres i rundskrivet.

Vedrørende vedtatte forelegg, vil vi også vise til ovennevnte brev fra Riksadvokaten, der det fremheves at:

*«Allmennheten har en legitim interesse i å bli holdt orientert om tjenesteutøvelsen til personer som på det offentliges vegne er satt til å lede og kontrollere andre.»*

Det er positivt at riksadvokaten nå legger opp til at det skal praktiseres meroffentlighet når journalister ber om innsyn i henleggelsesbeslutninger, jfr. politiregisterforskriften § 27-3 (2). Dette følger også av Høyesteretts uttalelser i avsnitt 70-71 i Legevaktsaken, der det understrekes at offentlighetens kontroll med strafferettspleien må ivaretas også når saker blir endelig avgjort av påtalemyndigheten.

Riksadvokaten legger på side 11 til grunn at **henleggelsesbeslutninger** *«må anonymiseres»* før det gis innsyn i disse. Vi mener dette er altfor strengt og ber om at dette kravet tas ut av retningslinjene. Som nevnt under pkt. 4 følger det av rettspraksis at myndighetene ikke skal legge vekt på hvorvidt opplysninger kan bli publisert når det tas stilling til om innsyn skal gis. Pressen er som nevnt forpliktet til å ivareta de involvertes personvern iht. Vær Varsom-plakatens regler og rettsreglene om privatlivets fred og ærekrenkelser. Vi kan derfor ikke se at det er noen grunn til at henleggelsesbeslutninger skal behandles så strengt som retningslinjene legger opp til.

**6. Avsluttede saker (utkastets punkt 6.3)**

Vi ber om at Riksadvokaten legger enda større vekt på anledningen til å gjøre unntak fra taushetsplikten i saker der det foreligger saklig grunn for innsyn, for journalister, forfattere, forskere eller organisasjoner. Det gjelder særlig i forbindelse med undersøkende prosjekter som ettergår saksbehandling i forvaltning og myndigheter for øvrig, og der dokumenter og avgjørelser i avsluttede saker er av vesentlig betydning. Når det i utkastet side 13 i denne forbindelse vektlegges at den som gis innsyn er en profesjonell part og praktiserer diskresjon, mener vi at det er grunn til å trekke frem også medienes forpliktelser til diskresjon og personvern, jf Vær Varsom-plakaten. Vi viser her også til foranstående sitater fra Dommerforeningens håndbok om hvilken ansvarsfordeling som må gjelde mellom domstolene og mediene, og også til Hålogaland lagmannsretts påpekning av at «hensynet til både tiltalte og fornærmedes identitet burde være tilstrekkelig beskyttet», ved at mediene viste til «pressens etiske regler, forbudet mot krenkelse av privatlivets fred og injuriebestemmelsene» (kjennelse Hålogaland lagmannsrett 22. februar 2011, 11-031189SAK-HALO).

Vi er uenig med anførselen på side 13 om at pressens kontrollfunksjon er særlig viktig «når behovet for et kritisk blikk vanskelig kan oppfylles av andre kontrollmekanismer, som adgang til rettslig prøving, klageadgang, Sivilombudsmannens kontroll mv.» Medienes kontrollfunksjon kan ikke oppveies av slike andre offentlige kontrollinstanser. Medienes kontrollfunksjon skal dessuten også omfatte kontrollinstansene, og endelig har mediene et annet samfunnsperspektiv enn kontrollinstansene. Det er også slik at den part som har klageadgang ikke ivaretar de interesser som mediene skal ivareta, og det er langt fra sikkert at part som har klageadgang velger eller har ressurser til å bruke sin klageadgang.

Det er derfor vår oppfatning at rundskrivet må fastslå at ved innsynskrav fra journalister skal det legges til grunn at saken i utgangspunktet har allmenn interesse.

I utkastet fremheves det prisverdig at det selvsagt ikke kan legges vekt på om politiet, påtalemyndigheten eller andre myndigheter vil komme heldig eller uheldig ut ved et eventuelt innsyn. Vi mener imidlertid at dette kan og bør uttrykkes enda klarere, ettersom dette er et omfattende problem i praksis. Å beskytte seg mot kritikk ligger langt utenfor taushetspliktens formål, og dersom det foreligger mistanke om kritikkverdige forhold er det selvsagt *større* grunn til å praktisere innsyn.

Praksis fra EMD tilsier at vernet av avdøde personers privatliv er relativt begrenset. Det er særlig hensynet til de etterlatte og deres sorgprosess som er det vesentlige, og vernet varer dessuten relativt kort tid etter vedkommendes død. Det kan her blant annet vises til Editions Plon mot Frankrike fra 2004, som gjaldt utgivelsen av en bok om forholdet mellom den franske presidenten og hans lege der det fremkom en rekke opplysninger underlagt legens taushetsplikt. EMD anså at en midlertidig forføyning avsagt 10 dager etter presidentens død ikke var en krenkelse av artikkel 10, men at opprettholdelse av forføyningen ni måneder etter hans død derimot var en krenkelse av artikkel 10.

I den interesseavveining som skal gjøres etter artikkel 10 nr. 2 når mediene ber om innsyn, vil det således være av vesentlig betydning at den de personlige opplysningene er knyttet til er død, samt hvor lenge vedkommende har vært død. Vi ber om at dette kommer tydeligere frem i rundskrivet.

Nest siste avsnitt på side 13 om avsluttede straffesaker som er overlevert Arkivverket er etter vår oppfatning ufullstendig og misvisende. For det første er det viktig å skille mellom taushetsplikt til vern av personlige forhold og vern av konkurransemessige hensyn for virksomheter. Begge former for taushetsplikt kan av forskjellige årsaker bortfalle langt tidligere enn de 60 år som forvaltningsloven § 13c siste punktum fastsetter. Normalt vil i alle tilfeller taushetsplikt av konkurransemessige hensyn ofte falle bort etter kort tid.

Mer alvorlig mener vi at den kategoriske siste setning i avsnittet er, om at «Arkivverket kan forlenge sperrefristen». Strengt tatt er det vel også galt å snakke om «sperrefrist», men vår viktigste anførsel er at den fullmakt riksarkivaren har etter forvaltningsforskriften § 11 til å fastsette forlenget taushetsplikt i arkivets saker, bare gjelder «i det enkelte tilfelle». En generell forlengelse som i 1988 var fastsatt for alle straffesaker ble opphevet av departementet som ugyldig i 1997, etter klage fra Norsk Presseforbund. Det ble presisert av departementet at riksarkivaren er forpliktet til å «foreta en skjønnsmessig vurdering i det enkelte tilfelle for å vurdere behovet for å forlenge taushetsplikten utover 60 år.»

I denne forbindelse mener vi det også er riktig å vise til at Kulturdepartementet for kort tid siden har endret sin innsynspraksis, etter en klagesak fra NRK om innsyn i en straffesak fra 1993. Departementet har lagt vekt på Justiskomiteens uttalelse i forbindelse med behandlingen av straffeprosessloven § 28 og medienes behov for innsyn i eldre rettsavgjørelser, som også er nevnt i utkastet punkt 6.1 (Ot.prp. nr. 55 (1997-1998) kap. 7.4 s. 71.)

Departementet skriver (i brev til NRK 16. februar 2017, sak 2016/7460):

*«I domstolloven § 124 første ledd er det fastsatt at rettsavgjørelser kan gjengis offentlig. Etter departementets vurdering er denne bestemmelsen en klar forutsetning om at taushetsplikt om noens personlige forhold ikke skal gjelde for offentlige rettsavgjørelser.*

*[…]*

*Departementet har vurdert om praktiseringen av medias rett til innsyn bør endres for arkivmateriale som domstoler har avlevert til Arkivverket. Det er fastsatt i arkivforskriften § 5-6 at arkivdepotet skal legge til rette for at publikum kan bruke arkivmaterialet innenfor gjeldende bestemmelser om innsynsrett, taushetsplikt og gradering. Etter KUDs vurdering er straffeprosessloven § 28 tredje ledd en av bestemmelsene som regulerer innsynsrett i arkivmateriale som er avlevert til Arkivverket. Den ovenfor nevnte påpekningen fra justiskomiteen om domstolenes tilbakeholdenhet med avslag på søknader fra media bør vektlegges også ved behandling av søknader om innsyn i arkivmateriale som domstoler har avlevert til Arkivverket. Etter KUDs vurdering bør NRK derfor få innsyn i dommen fra 1993.»*

Som det fremkommer er utgangspunktet at taushetsplikt for noens personlige forhold ikke gjelder for rettsavgjørelser. Når myndighetene velger å straffeforfølge noen har det i seg selv så stor offentlig interesse at hensynet til vern av taushetsbelagte opplysninger må vike. Det skal i denne sammenheng vises til at dommen NRK her ble gitt innsyn i gjaldt svært sensitive opplysninger (utuktig adferd).

Når det gjelder gamle straffesaker, synes vi det er positivt at rundskrivet uttrykkelig åpner for innsyn. Vi ber imidlertid om at det tydeliggjøres at dette ikke er begrenset til saker som er «minst 30-40 år gamle», jfr. ovenfor om begrenset vern for avdøde personer, den avveiningen som skal gjøres etter artikkel 10 og at taushetsplikt om noens personlige forhold ikke gjelder for rettsavgjørelser.

**7. Verserende saker (utkastets punkt 6.4)**

Som nevnt mener vi det må foreligge en plikt til å oppgi hva siktelsen gjelder.

I Dommerforeningens håndbok Dommerne og mediene (2012) kap. 7.4.3.2 er det påpekt at det er påtalemyndigheten som må ta stilling til innsynskrav i straffesaksdokumenter, og det er anbefalt at bevisoppgaven som hovedregel utleveres pressen.

Riksadvokaten foreslår at i saker hvor mediene har krav på kopi av tiltalen kan mediene som hovedregel også få kopi av bevisoppgaven når den er sendt retten og partenes advokater. Det foreslås at vitnenes personalia, unntatt navn, «bør normalt» sladdes. Vi gjør oppmerksom på at det er viktig for mediene å få vite hva slags type vitne som skal føres, for eksempel åstedsvitne, politibetjent, rettsmedisiner, familiemedlem, sakkyndig ol, for å planlegge dekningen av straffesaken. Vi vil derfor gjerne at dette fremgår av bevisoppgaven, og at denne informasjonen er tilgjengelig for pressen og ikke sladdes.

**8. Innsyn for pressen under hovedforhandlingen**

Det er positivt at retningslinjene legger opp til at mediene skal få tilgang til bevis som legges frem for retten slik at journalistene kan videreformidle saken basert på korrekt informasjon. Det er ønskelig at det presiseres nærmere at mediene også bør få låne utskrifter av kommunikasjonskontroll som spilles av i rettsalen, utskrifter av dialoger på telefon, tekstmeldinger eller ulike chattetjenester, og utskrifter fra for eksempel lydopptak fra samtaler mellom polititjenestemenn og mistenkte/siktede. Målet er at journalistene i størst mulig grad skal kunne følge med på det som spilles av for retten, og at man unngår å gjengi innholdet feilaktig.

Av samme grunn er det positivt at retningslinjene uttrykker at billedmateriale som ikke vises på storskjerm, bør lånes ut til mediene. Det er også helt sentralt for at mediene skal kunne utøve sin kontrollfunksjon at de i størst mulig grad får tilgang på samme bevismateriale som det retten får.

Når det gjelder medienes rett til å få kopi av bilde- og videobevis, er det ønskelig om rundskrivet kan gå noe lengre enn foreslått. Det bes om at det uttales at aktor bør legge til rette at pressen får kopi av bilder og videomateriale som viser faktiske hendelser når bevisene spilles av for retten, og at kravet om «særlige grunner» i påtaleinstruksen § 16-5 i utgangspunktet anses oppfylt dersom det er snakk om en journalist som ber om å få låne dokumentbevis i en sak hvor vedkommende dekker hovedforhandlingen.

**9. EMK artikkel 10 mv. (utkastets punkt 6.9)**

Det er positivt at retningslinjene omfatter medienes innsynsrett etter EMK art. 10. Riksadvokaten har imidlertid etter vårt syn lagt en altfor snever ramme for når art. 10 får anvendelse basert på rettspraksis fra EMD og Høyesterett.

Riksadvokaten legger til grunn at Høyesteretts avgjørelse om innsyn i lydbåndopptakene i Rt. 2013 s. 374 (Treholtlydbåndsaken) ikke gjaldt straffesaksdokumenter etter EMK artikkel 10. Det blir feil. Høyesterett la allerede i Rt. 2006 s. 518 til grunn at lydbåndopptakene var å anse som straffesaksdokumenter i straffeprosesslovens forstand. Det Høyesterett påpekte i Rt. 2013 s.374 var bare at saken ikke gjaldt innsyn etter straffeprosessloven, men innsyn etter EMK artikkel 10.

Ved redegjørelsen for Treholtlydbåndsaken er det også vesentlig å merke seg at Høyesterett etter gjennomgang av EMD-praksis uttalte i avsnitt 44 at:

*«De avgjørelsene jeg har gjennomgått, 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 [våre understrekninger].»*

Dette er som kjent ytterligere stadfestet ved flere avgjørelser fra EMD avsagt etter Høyesteretts kjennelse, gjengitt i Høyesteretts avgjørelse i Rt.2015 s.1467 (Legevaktsaken) og nå senest ved storkammeravgjørelsen Magyar mot Ungarn (8.11.16).

Det fremgår også av praksis fra EMD og FNs menneskerettskomité at man ikke skiller mellom ulike typer saker eller dokumenter når man vurderer anvendelsen av EMK art 10, jfr. blant annet Youth Initiative v. Serbia (25.06.13) og General Comment nr. 34 § 18. Dette prinsippet er også gjengitt i Legevaktsaken i avsnitt 67.

EMD har lagt til grunn at art. 10 regulerer innsyn i et bredt spekter av dokumenter, i alt fra statshemmeligheter (Kenedi v. Ungarn 26.08.09), hemmeligstemplede dokumenter (Youth Initiative v. Serbia) og taushetsbelagte opplysninger/forretningshemmeligheter (Matky v. Tsjekkia 10.07.06). Det er derfor ingen grunn til at akkurat straffesaksdokumenter skal være et område der art. 10 ikke gir pressen en innsynsrett. Tvert imot er strafferettspleien et rettsområde der pressen har en særskilt viktig kontrollfunksjon, noe som også er lagt til grunn gjennom praksis fra EMD i blant annet Dupois v. Frankrike (27.06.2007), A.B v Sveits (01.07.2014) og Ressiot v. Frankrike (28.06.2012).

Storkammeravgjørelsen Magyar mot Ungarn stadfester at EMK art. 10 får anvendelse dersom pressen ber om innsyn i saker av allmenn interesse og opplysningene foreligger. Dette er i avgjørelsen oppstilt som fire kriterier: formålet med innsynskravet, rollen til den som ber om informasjonen, om informasjonen har allmenn interesse og om informasjonen er tilgjengelig. De to første kriteriene er alltid oppfylt når mediene ber om innsyn. Videre skal det ikke mye til før informasjonen etter EMD-praksis blir ansett for å ha allmenn interesse, og utgangspunktet må som nevnt være at når medier ber om innsyn i straffesaker er kravet til allmenn interesse oppfylt. Det vises her til redegjørelsen ovenfor under punkt 4.

Etter de kriteriene som er satt opp i storkammeravgjørelsen vil således *hovedregelen* for innsynskrav fra *medier* være at artikkel 10 får *anvendelse*.

Og selv om storkammeravgjørelsen ikke gjelder innsyn i straffesaksdokumenter som sådan, omhandler den innsyn i dokumenter hos påtalemyndigheten. Opplysningene i dokumentene gjaldt personopplysninger som etter de interne reglene ikke kunne gis ut uten lovhjemmel. Saken har således overføringsverdi til innsynssaker i straffesaksdokumenter med personopplysninger som kan være taushetsbelagte.

Videre mener vi oversettelsen av storkammeravgjørelsens bruk av «instrumental» til «vital» på side 22 i rundskrivet blir feil. «Instrumental» handler om å «ha betydning for/være et instrument for» – begrepet medfører ingen kvalifisering av betydningen slik det ligger i begrepet «vital».

Når det gjelder det kriteriet riksadvokaten har kalt «informasjonens karakter», er ikke det noe annet enn et vilkår om at informasjonen må ha allmenn interesse. Redegjørelsen fra EMD kan ikke leses som at enkelte dokumenttyper ikke vil være omfattet av art. 10 slik Riksadvokaten synes å legge til grunn. Sensitive personopplysninger i straffesaksdokumenter kan imidlertid i flere tilfeller være en grunn til å nekte innsyn dersom nødvendighetskravet i art. 10 nr. 2 er oppfylt.

Når Høyesterett i premiss 69 i Legevaktsaken uttaler at man som hovedregel ikke kan kreve utlevering av politiforklaringer, innebærer det at avslag på innsyn i mange slike tilfeller nettopp vil oppfylle vilkårene i art. 10 nr. 2 slik at nektelsen ikke er en krenkelse av informasjonsretten i EMK art. 10.

Når Riksadvokaten tolker storkammeravgjørelsen dithen at den ikke gir grunnlag for mer omfattende rett til innsyn enn i Legevaktsaken, er det en altfor snever tolkning av avgjørelsen. Slik vi ser det kan det ikke utledes av praksis fra EMD at mediers innsynsrett i straffesaksdokumenter er snever og at man som hovedregel ikke har rett til innsyn, jfr. riksadvokatens uttalelse på side 22 i retningslinjene.

Det kan etter dette være liten tvil om at art. 10 får anvendelse på pressens innsynskrav i straffesaksdokumenter. Påtalemyndigheten må derfor godtgjøre at vilkårene i art. 10 nr. 2 er oppfylt, før nektelse av innsyn vil være lovlig. Dette må tydeliggjøres i retningslinjene.

Det følger av praksis fra EMD og Høyesterett at nødvendighetskravet betyr at det må foreligge tvingende samfunnsmessig behov for å gjøre inngrep i ytrings- og informasjonsfriheten. For å avgjøre om nødvendighetskriteriet er oppfylt, må det foretas en konkret vurdering av sakens allmenne interesse veid opp mot eventuelle hensyn som taler mot innsyn. Jo større allmenn interesse saken har, jo vektigere mothensyn må foreligge før nødvendighetskravet er oppfylt.

Riksadvokaten legger til grunn at det må foretas en avveining mellom de ulike interessene i saken, og at dersom det er tale om innsyn i sensitive opplysninger kan det være et brudd på EMK art. 8. Det er viktig å understreke at det ikke er slik at dersom det gjelder taushetsbelagte opplysninger så vil det alene være tilstrekkelig for å nekte innsyn. Det foreligger en rekke avgjørelser fra EMD og Høyesterett der avveiningen mellom EMK art. 8 og 10 i flere tilfeller går i favør av ytringsfriheten etter en interesseavveining, jfr. eksempelvis storkammeravgjørelsene Von Hannover mot Tyskland (nr 2) og Axel Springer mot Tyskland fra 2012.

Riksadvokatens henvisning til uskyldspresumsjonen i EMK art. 6 nr. 2 er heller ikke relevant som grunnlag for å nekte innsyn dersom dokumentet ikke lett kan anonymiseres. Medier er selv ansvarlig for å ivareta hensynet til den mistenkte, både gjennom rettsreglene om privatlivets fred og ærekrenkelsesvernet og Vær Varsom-plakatens regler. Dette prinsippet er som nevnt over under punkt 4 uttalt i flere rettsavgjørelser. Samme prinsipp må legges til grunn når det gjelder mediers ansvar for å ivareta mistenktes/tiltaltes personverninteresser i innsynssaker.

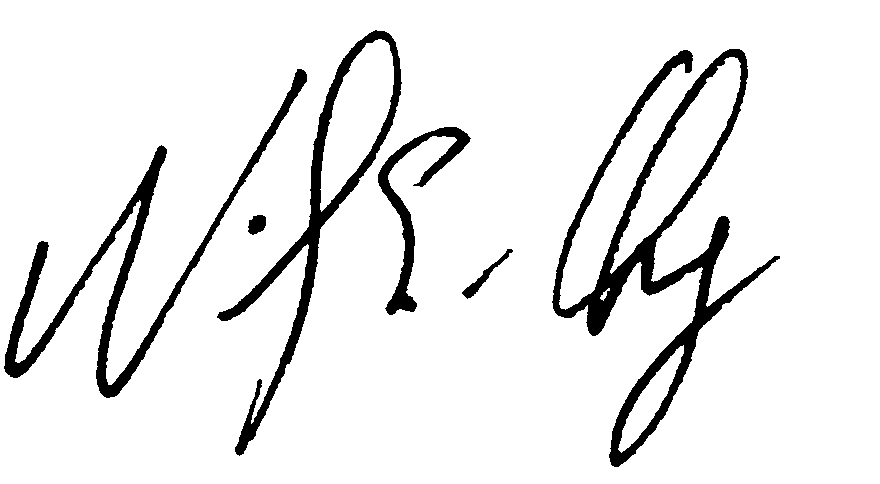
Riksadvokaten uttaler i sitt utkast til retningslinjer at påtalemyndigheten har en *viss* plikt til å anonymisere opplysninger for å muliggjøre innsyn. Det minnes i den forbindelse om at EMD har lagt til grunn en *omfattende* anonymiseringsplikt for at innsynsretten i art. 10 skal ivaretas, ref. Østerreichische Vereinigung v Østerrike (28.11.13) der staten ble pålagt å anonymisere flere hundretalls avgjørelser. I de tilfeller der sterke personverninteresser gjør seg gjeldende, er påtalemyndigheten altså allikevel i stor grad forpliktet til å anonymisere opplysningene for å ivareta mediers informasjonsrett iht. EMK art. 10 nr. 1. Dette må komme tydelig frem i retningslinjene.

**10. Verserende saker (utkastets punkt 6.4)**

Vi beklager at utkastet ikke inneholder noen veiledning om allmennhetens innsynsrett i **anmeldelser**, all den tid dette allerede i 1981 var etablert som et grunnprinsipp i Riksadvokatens omtalte rundskriv fra 1981 i punkt IV nr. 5. Etter vår mening tilsier gjeldende rett at det, etter en konkret meroffentlighetsvurdering, på forespørsel kan gis bekreftelser på mottatte anmeldelser av allmenn interesse. Vi minner i den sammenheng også om Anmeldelsessaken Rt 1994 s. 50.

**Med vennlig hilsen**

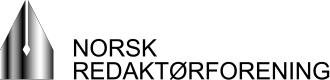
**Norsk Presseforbund Norsk Journalistlag Norsk Redaktørforening**

Nils E. Øy Ina Lindahl Nyrud Arne Jensen

*generalsekretær (kst) advokat generalsekretær*

Vedlegg 3

Til

Finansdepartementet

[postmottak@fin.dep.no](mailto:postmottak@fin.dep.no)

Deres ref.: 13/3769

Oslo 30. mars 2017

**Høring – NOU 2016:17 – Ny lov om tiltak mot hvitvasking**

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 20. desember 2016. Vi ønsker primært å kommentere den delen av utredningen som gjelder register over reelle rettighetshavere, som vi mener ikke innfrir samfunnets behov for å kunne dra nytte av rettighetsregisteret.

**1. Generelt**

Åpenhet, innsyn og tilgang til informasjon er nøkkelen til bekjemping av hvitvasking, korrupsjon og terrorfinansiering. Jo flere som har tilgang til nøkkelinformasjon om ulike virksomheters eierforhold og økonomiske disposisjoner, jo bedre er forutsetningene for at både myndigheter, medier, organisasjoner, varslere og publikum kan oppdage og identifisere forhold som dokumenterer den type uregelmessigheter som den foreslåtte lovgivningen er ment å bidra til å avdekke.

For redaksjoner som ønsker å jobbe med å avdekke økonomisk kriminalitet eller andre straffbare handlinger knyttet til økonomiske transaksjoner, finansiering av straffbare handlinger, herunder terrorhandlinger, og organisert kriminalitet ellers, vil tilgang til sikker informasjon om hvem som er eiere og rettighetshavere være et svært viktig arbeidsredskap. 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 kritikkverdige forhold knyttet til norske selskaper og generelt til offentlig debatt om hvordan de samme selskapene utøver sitt eierskap. Det vil således også kunne være et viktig bidrag til å oppfylle lovens formål om «å forebygge og avdekke transaksjoner med tilknytning til utbytte av straffbare handlinger eller med tilknytning til terrorhandlinger».

**2. Hva og hvem skal registreres i registeret**

Vi er svært forundret over de prinsipper og terskler som utvalget har lagt til grunn når det gjelder hva og hvem som skal innføres i det foreslåtte rettighetshaverregisteret. Særlig to forhold mener vi bør endres:

* Registeret vil ikke omfatte børsnoterte selskaper.
* Kun dominerende eiere skal registreres.

Til spørsmålet om registrering av børsnoterte selskaper, noterer vi at utvalget

*«foreslår at det gjøres unntak for juridiske personer med eierandeler opptatt til handel på regulert marked eller markedsplass med tilsvarende krav til opplysningsplikt om eierforhold» (…) «formålet med reglene om innhenting og registrering av opplysninger om reelle rettighetshavere slår ikke til når det foreligger tilstrekkelig opplysningsplikt om eierforholdene i den juridiske personen».*

Vi konstaterer at utvalget, i samme avsnitt under punkt 12.5.4, opererer med to forskjellige beskrivelser at hva som er bakgrunnen for at man ønsker å holde børsnoterte selskaper utenfor registeret. I første setning, hvor formuleringen er identisk med lovteksten, heter det at det må foreligge «tilsvarende krav til opplysningsplikt», altså forstått som «tilsvarende» til de kravene som er foreslått i lov om rettighetshaverregister. I avsnittets tredje setning er imidlertid kravet om «tilsvarende» byttet ut med «tilfredsstillende», hvilke er et helt annet kriterium. Det siste kan være høyst skjønnsmessig og er ikke utdypet ytterligere. Dersom man derimot skal holde seg til «tilsvarende», så er det vårt syn at lovforslaget er inkonsistent og bygger på feil premisser.

Det er ikke slik at opplysningsplikten for selskaper notert på Oslo Børs, som vel er det det i praksis vises til her, er «tilsvarende» den opplysningsplikten som rettighetshaverregisteret vil medføre. Opplysninger om reelle eiere er en frivillig ordning på Oslo Børs. I følge Tax Justice Norway er det kun halvparten av de tyve største eierne som oppgir reelle eiere i sin informasjon til børsen. Det kan altså ikke konstateres en «tilsvarende» opplysningsplikt på Oslo børs, som den forslaget til rettighetshaverregister legger opp til. Det sier seg selv at dette naturlig vil svekke kvaliteten på registeret betydelig, dersom det er slik utvalgets forslag er å forstå. Formuleringen skaper imidlertid usikkerhet. Dersom utvalget har ment å skulle unnta selskaper som er notert på Oslo Børs fra rettighetshaverregisteret, så bør det sies klarere. Dersom det er slik at man virkelig mener at opplysningsplikten skal være «tilsvarende» rettighetshaverregisteret, og f.eks. Oslo Børs da vil falle utenfor, så bør det også klargjøres.

Både av reelle grunner, og for at lovforslaget skal fremstå som konsistent, mener vi at siste avsnitt i § 2 i utkastet til lov om rettighetshaverregister må tas ut av loven. Det å levere informasjon til rettighetshaverregisteret vil uansett ikke fremstå som noen stor byrde for et børsnotert selskap. Særlig ikke dersom dette er informasjon som man likevel leverer til «*regulert marked eller markedsplass med tilsvarende krav til opplysningsplikt*».

I utkastet til selve hvitvaskingsloven heter det i § 2, første ledd, bokstav e), 1. punkt:

*«Om fysisk person direkte eller indirekte eier eller kontrollerer mer enn 25 prosent av eierandelene eller stemmene i et selskap, unntatt selskap som har finansielle instrumenter opptatt til notering på et regulert marked i EØS-stat eller er underlagt informasjonsplikt tilsvarende det som gjelder ved notering på et regulert marked i EØSstat, er det en indikasjon på at vedkommende*

*er reell rettighetshaver.»*

Dette er altså det styringsmerket rapporteringspliktig skal bruke når de skal «klarlegge identiteten til «reell rettighetshaver». Vi mener dette langt på vei vil gjøre registeret til et svært dårlig verktøy for å avdekke det registeret skal avdekke. I praksis vil en mengde eiere i en mengde selskaper på denne måten falle utenfor registeret, og således ikke kunne nyttiggjøres for formålet. I mange selskaper vil det ikke være noen eiere som kontrollerer mer enn 25 prosent. I en del selskaper vil det være eiere som kontrollerer mer enn 25 prosent, men som gjennom bruk av ulike forvaltere sørger for at ingen av disse nærmer seg 25-prosents grensen. «Rapporteringspliktig» vil da ikke ha noen motivasjon for å sørge for at disse blir registrert, og vil åpenbart la det være.

Vi mener det eneste naturlige utgangspunktet er at *alle* rettighetshavere registreres.

**3. Tilgang til opplysninger fra registeret**

Vi viser til at lovens formål – ifølge forslaget – er «å forebygge og avdekke transaksjoner med tilknytning til utbytte av straffbare handlinger eller med tilknytning til terrorhandlinger». Sett i lys av dette mener vi det er underlig at loven selv legger opp til at det kun er en svært snever krets som skal kunne få innsyn i rettighetshaverregisteret, særlig når dette dreier seg om opplysninger som ikke er sensitive i et personvernperspektiv. Riktignok forsøker utredningen å konstruere en personvernproblemstilling knyttet til opplysningene, men dette dreier seg altså om opplysninger som i utgangspunktet ikke er underlagt særlige restriksjoner.

Vi mener dermed at utvalgets forslag, i langt mindre grad enn det som er mulig, bidrar til å oppfylle det som er utvalget selv mener er lovens formål. En så snever krets av tilgangsberettigede som det utvalget legger opp til, er unødvendig begrensende med tanke på å oppnå lovens formål, og dessuten ikke – etter vårt syn – begrunnet med reelle hensyn knyttet til personvernet.

Vi minner om en enstemmig finanskomite i Innst 216 L (2013-2014), i forbindelse med spørsmålet om et offentlig tilgjengelig aksjonærregister uttalte at *«Komiteen mener at det er viktig med åpenhet, og mener at regjeringen så snart som mulig bør iverksette tiltak for å sikre bedre tilgang på informasjon om eiere av aksjeselskaper, både sammenlignet med informasjonen i dagens aksjeeierbøker og med opplysningene i Skattedirektoratets aksjonærregister».*

I samme innstilling er departementets syn på spørsmålet om innsyn oppsummert slik:

*«Det er brei semje om at opplysningar om eigarar i aksjeselskap skal vere tilgjengelege for publikum. Aksjeeigarbøkene hos aksjeselskapa er og skal framleis vere offentleg tilgjengelege. Pressa og frivillige organisasjonar bidreg med sine undersøkingar til viktige debattar om eigarskap og økonomiske forhold. Skattestyresmaktene har òg fordel av det arbeidet pressa gjer, til dømes når ny kunnskap om skatteunndraging blir kjend.»*

Det er, for å uttrykke det forsiktig, et helt annet utgangspunkt enn det Hvitvaskingsutvalget har tatt. Her er det kun dem med «legitime behov» som skal gis tilgang. Det er uklart hva som dekkes av begrepet «legitimt behov», men i spesialmerknaden til § 12 er dette forklart slik:

*«Legitimt behov etter annet ledd medfører for det første at kravet om innsyn må knytte an til lovens*

*formål, som er å forebygge og avdekke hvitvasking og terrorfinansiering. For det annet må det gjøres en konkret nødvendighets- og proporsjonalitetsvurdering før det gis innsyn.»*

Dette åpner for et svært vidt og uforutsigbart skjønn. Utvalget har ikke vist til noen reelle argumenter for en slik svært begrenset innsynsrett, kun mer løselige henvisninger til diverse EU-direktiver. Etter vårt syn har det presumpsjonen mot seg at de nevnte direktiver skulle hindre Norge i å innføre tilsvarende demokratisk innsynsbestemmelser for rettighetshaverregister som det vi har for eksempel for skatteopplysninger, og som vi formodentlig kommer til å få for aksjonæropplysninger generelt.

Det er generelt slik i norsk offentlighet at det er begrensninger i innsyn som må begrunnes, ikke innsynet i seg selv. Utvalget har her gått baklengs inn i problemstillingen og kommet ut med baksiden frem. Vi mener departementet må rett opp dette, og gjøre rettighetshaverregisteret til gjenstand for allment innsyn. Vi minner her om Innst. 298 S (2014-2015) s. 3, der Finanskomiteen understreker at: «det er spesielt viktig for Norge å arbeide for større internasjonal åpenhet om slike registre, siden vår tradisjon for åpenhet om slike spørsmål er større enn i de fleste andre land.»

**4. Sletting av opplysninger**

Utvalget foreslår at opplysninger om fysiske personer skal slettes fem år etter at vedkommende opphørte å være rettighetshaver. Vi mener det er et feilgrep. Muligheten for å kunne sjekke historiske data og dermed kunne følge et selskaps historie bakover i tid, har i mange sammenhenger vist seg helt avgjørende for at gravende journalister har kunnet avsløre både økonomisk og annen kriminalitet.

I spesialmerknaden viser utvalget til at bestemmelsen «gjennomfører deler av fjerde

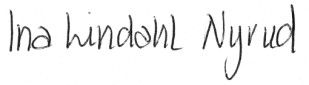
hvitvaskingsdirektiv artikkel 30 nr. 1 og artikkel 31 nr. 1.» Det er imidlertid vanskelig å forstå. I de generelle merknadene er det ikke nevnt noe krav i EU-direktivene om at opplysninger skal slettes etter fem år. Derimot er det referert en anbefaling fra FATF, hvor det «stilles krav om

at opplysninger og registre om bl.a. reelle rettighetshavere skal lagres i minst fem år etter at den

juridiske personen oppløses,» (vår understrekning). Det er altså noe helt annet enn den maksimumsgrense som utvalget foreslår. Heller ikke her har utvalget klart å komme opp med reelle argumenter for de begrensninger de foreslår. Vi mener dermed at regelen om sletting bør tas ut av lovutkastet.

Med vennlig hilsen

Norsk Presseforbund Norsk Journalistlag Norsk Redaktørforening

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Nils E. Øy | Ina Lindahl Nyrud | Arne Jensen |
| *spesialrådgiver* | *advokat* | *generalsekretær* |