



TILLEGGSNOTAT TIL
UTREDNINGEN "NY DOMSTOLLOV"

Innholdsfortegnelse

1. Innledning og bakgrunn
2. Offentlighet i rettspleien
 - 2.1 Offentlighetsreglene i utredningen "Ny domstollov"
 - 2.2 Elektroniske pressesider
 - 2.3 Forskrift om opptak mv.
3. Konstitusjon av dommere
 - 3.1 Midlertidige dommere – reglene om konstitusjon
 - 3.2 Ny konstitusjonshjemmel – alvorlige sikkerhetshendelser
 - 3.3 Konstitusjonskompetansen
4. Forkynningsreglene
 - 4.1 Innledning
 - 4.2 Teknologisk utvikling
 - 4.3 Særskilt om forkynning og teknologisk utvikling

1. Innledning og bakgrunn

Justis- og beredskapsdepartementet engasjerte ved brev av 8. august 2012 Tron L. Sundet for å utarbeide utkast til ny domstollov. Utrederen fikk et relativt detaljert mandat, med hovedvekt på lovstruktur, lovspråk og lovteknikk. Før Justis- og beredskapsdepartementet utformet mandatet, hadde det vært en relativt omfattende prosess om utredningsform og avgrensninger. Både Den norske Dommerforening, Domstoladministrasjonen og domstolledermøtene var involvert i mandatsprosessen.

Utredningen ble avgitt 31. oktober 2014. På møte 27. mai 2015 orienterte Justis- og beredskapsdepartementet Domstoladministrasjonen om at man hadde til hensikt å sende utredningen på høring rundt årsskiftet 2015-16. I denne forbindelse ønsket departementet at Domstoladministrasjonen gjennomgikk utredningen, og inviterte Domstoladministrasjonen til å utarbeide et tilleggsnotat som kunne følge utredningen på høring.

Rammen for Domstoladministrasjonens tilleggsnotat er begrenset. Tilleggsnotatet skal ligge innenfor mandatet til Sundets utredning, og primært være en oppdatering og ajourføring av Sundets utredning. Mer omfattende eller prinsipielle tema som ikke behandles i Sundets utredning, skal ikke behandles i tilleggsnotatet. Hensikten med notatet er å foreslå suppleringer og ajourføringer som bør tas med i lovforberedelsen.

På bakgrunn av Justis- og beredskapsdepartementets føringer, har Domstoladministrasjonen gjennomgått Tron L. Sundets utredning "Ny domstollov". Våre tilleggsforslag behandles i det følgende.

Domstoladministrasjonens forslag til tilleggsnotat ble behandlet av Domstoladministrasjonens styre 7. desember 2015. Tilleggsnotatet ble deretter ferdigstilt i samsvar med styrets beslutning.

2. Offentlighet i rettspleien

2.1. Offentlighetsreglene i utredningen "Ny domstollov"

I rettspleielovgivningen er reglene om offentlighet spredt på ulike lover. Tvisteloven og straffeprosessloven har regler om rett til innsyn i sakens dokumenter. Det er også enkelte bestemmelser som regulerer unntak fra prinsippet om offentlige rettsmøter og offentliggjøring av rettsavgjørelser. Domstollovens regler om offentlighet i rettspleien ble revidert ved endringslov 37/1999. Formålet med revisjonen var i all hovedsak å gjøre reglene lettere tilgjengelige.

Domstoladministrasjonen nedsatte i 2009 en arbeidsgruppe om delrevisjon av reglene om offentlighet i rettspleien. Arbeidsgruppen avga rapport oktober 2010. Hovedformålet med arbeidsgruppens arbeid var å forenkle og modernisere reglene om offentlighet i rettspleien, men innenfor rammen av gjeldende regelverksstruktur. Arbeidsgruppen foreslo endringer i domstolloven, tvisteloven, forskrift om offentlighet i rettspleien og forskrift om fotografering, filmopptak og opptak for radio, fjernsyn eller internett i rettsmøter.

Arbeidsgruppen foreslo endringer i domstolloven §§ 125, 129, 130 og 198, og tilføyelse av nye bestemmelser i §§ 124a og 131. Dette var blant annet lovfesting av prinsippet om rettens plikt til å vurdere meroffentlighet for spørsmål om dokumentinnsyn, klargjøring av pressens uttalerett og

ankerett i spørsmål om å holde rettsmøte for lukkede dører og en bestemmelse om fotografering og lydopptak i sivile saker og straffesaker. Forskriftsendringene gjaldt justeringer av regler om pressens rett til dokumentinnsyn i straffesaker og en del spørsmål rundt domstolenes elektroniske pressesider.

I utredningen "Ny domstollov" er samtlige forslag fra arbeidsgruppen om endringer i domstolloven fulgt opp uten innholdsmessige endringer. Utredningens kapittel 16 er en videreføring av dagens domstollovs materielle og prosessuelle regler, med de endringer arbeidsgruppen foreslo.

Arbeidsgruppens forslag til endringer i tvisteloven, forskrift om offentlighet i rettspleien og forskrift om fotografering, filmopptak og opptak for radio, fjernsyn eller internett i rettsmøter falt utenfor utredningens mandat, og er ikke fulgt opp i utredningen. Etter Domstoladministrasjonens oppfatning bør også disse forslagene følges opp. Det pågår for tiden et omfattende arbeid med digital fornying i domstolene, og det er etter Domstoladministrasjonens oppfatning viktig at reglene i domstolloven og tilhørende forskrifter er tilpasset den teknologiske utvikling.

Regelverket om elektroniske pressesider er ikke omhandlet i utredningen. Dette gjennomgås nedenfor under punkt 2.2. Behov endringer i forskrift av 15. november 1985 om fotografering, filmopptak og opptak for radio eller fjernsyn under hovedforhandlingen i straffesaker gir regler som utfyller domstolloven og straffeprosessloven, gjennomgås under punkt 2.3.

2.2. Elektroniske pressesider

a. Dagens regelverk og reformbehov

I henhold til forskrift om offentlighet i rettspleien § 10 første ledd skal domstolene sette dommer og angitte kjennelser i en særskilt mappe, hvor pressen har rett til innsyn. Når det foreligger forbud mot å gi utskrift av en rettsavgjørelse, skal bare avgjørelsens slutning settes i mappen, jf. § 10 andre ledd. Rettsavgjørelser skal stå i pressemappen i minst fire uker, og mappen skal ikke inneholde rettsavgjørelser som er eldre enn tre måneder. Etter forskriftens ordlyd er bruk av fysiske pressemapper – i praksis permer i rettens lokaler – obligatorisk.

I medhold av offentlighetsforskriften § 11 første ledd kan domstolene legge rettsavgjørelser ut på åpne nettsider for allmennheten og på lukkede nettsider for pressen. Andre enn pressen kan gis tilgang til lukkede nettsider dersom særlige grunner tilsier det. Domstolene har adgang til å bruke elektroniske pressesider, men ikke plikt til det. Etter dagens regelverk kan heller ikke elektroniske pressesider erstatte fysiske pressemapper.

Etter § 11 andre ledd kan ikke rettsavgjørelser legges ut på internett dersom det foreligger forbud mot å gi utskrift, eller så langt det foreligger forbud mot offentlig gjengivelse. Det følger ytterligere begrensninger for utlegging på åpne nettsider av § 11 tredje ledd:

- a) I straffesaker hvor siktelsen ikke er allment kjent, skal rettsavgjørelsen anonymiseres så langt det er nødvendig for å hindre identifisering av siktede. Opplysninger som kan identifisere fornærmede, kan bare legges ut dersom dette finnes ubetenkelig.

b) I sivile saker som gjelder forhold av særlig sensitiv karakter, kan rettsavgjørelsen bare legges ut i anonymisert form.

Uanonymiserte rettsavgjørelser skal fjernes fra åpne og lukkede nettsider innen tre måneder, jf. forskriften § 11 fjerde ledd. Unntak kan gjøres for avgjørelser i sivile saker som ikke berører forhold av særlig sensitiv karakter.

I en forstudie om elektroniske pressesider fra Domstoladministrasjonen våren 2009 ble det foreslått moderniseringer av reglene om pressemapper. I forstudien ble det blant annet foreslått at de elektroniske pressesidene burde ha samme innhold som de fysiske pressemappe, og at elektroniske pressesider burde kunne erstatte de fysiske pressemappe. Sluttrapporten fra forstudien ble sendt på høring til utvalgte høringsinstanser ved brev av 31. mars 2009.

Blant annet på bakgrunn av forstudien og høringen, utarbeidet arbeidsgruppen om delrevisjon av reglene om offentlighet i rettspleien forslag til omfattende endringer i offentlighetsforskriftens regler om elektroniske pressesider, jf. kapittel 4 i arbeidsgruppens sluttrapport. Arbeidsgruppens forslag til forskriftsendringer gjennomgås i det følgende.

b. Pressesider og publisering

Arbeidsgruppen anbefalte at regelverket bør endres slik at det blir like stor adgang til å legge avgjørelser ut på elektroniske pressesider som det i dag er adgang til å legge avgjørelser i fysiske pressemapper. Arbeidsgruppen foreslo derfor at reglene om obligatoriske elektroniske pressesider og valgfrie fysiske pressemapper slås sammen i én paragraf i forskriften om offentlighet i rettspleien.

Arbeidsgruppen så ikke grunn til at forskriften skulle liste opp hvilke typer kjennelser som skal legges ut på pressesidene, slik det gjøres i forskriften § 10 første ledd i dag. Arbeidsgruppen foreslår isteden at ordlyden gjøres generell slik at alle dommer og kjennelser skal legges ut på de offentlige pressesidene, med unntak av avgjørelser hvor det i saksbehandlingssystemet Lovisa er benyttet koden "utskrift skal ikke gis". Dette vil muliggjøre at alle avgjørelser, uten forbud mot utskrift, automatisk overføres fra Lovisa til de elektroniske pressesidene. Dette vil være en praktisk enkel løsning som vil være ressursbesparende for domstolene, særlig dersom det etableres teknisk løsning for direkte overføring fra domstolenes saksbehandlingssystem Lovisa til de elektroniske pressesidene.

Arbeidsgruppen anbefalte å opprettholde dagens regel i forskriften § 10 andre ledd om at bare avgjørelsens slutning settes i mappen når det foreligger forbud mot å gi utskrift av en rettsavgjørelse. Siden arbeidsgruppen foreslo at utleggelse på pressesider skal gjøres obligatorisk, foreslås ordlyden i § 10 andre ledd endret slik at bare avgjørelsens slutning legges ut på pressesidene. Retten kan anonymisere slutningen av hensyn til privatlivets fred, jf. domstoloven § 124 fjerde ledd andre punktum og § 130 første ledd.

Arbeidsgruppen anbefalte å videreføre regelen i dagens § 10 tredje ledd, om at pressen skal gjøres kjent med forbud mot offentlig gjengivelse. Forbud mot offentlig gjengivelse vil være avmerket på

avgjørelsens forside. Det ligger under redaktøransvaret å påse at forbud mot offentlig gjengivelse blir overholdt. Misbruk kan medføre at presseorganet mister tilgangen til de elektroniske pressesidene.

c. Begrepet "presse"

Et sentralt tema knyttet til opprettelsen av elektroniske pressesider er definisjonen av begrepet "presse" i offentlighetsforskriften. Personvern hensyn og faren for omgåelse av regelverket tilsier at det må gjøres en klar avgrensning av hvem som kan gis tilgang til de elektroniske pressesidene.

I forbindelse med offentlighetsforskriften av 2001 ga Justisdepartementet merknader til bestemmelsene og enkelte begreper. Om pressebegrepet fremgår følgende i departementets rundskriv G-22/2001 punkt 5.2:

"Enkelte bestemmelser i forskriften retter seg spesielt mot pressen. Begrepet "presse" omfatter alle som opptrer på vegne av massemedier som avis, ukeblad, fagblad, tv og radio, uten hensyn til medlemskap i presseforbund eller lignende. De elektroniske utgavene av massemediene omfattes også. Frilansjournalister som driver med lignende virksomhet som slike medier, omfattes også av pressebegrepet."

Arbeidsgruppen anså ikke at denne definisjonen av pressbegrepet i merknadene til offentlighetsforskriften innebærer en binding for hvordan arbeidsgruppen nå skal foreslå å definere "presse". Det ble vist til at den enklere tilgang til dommer og kjennelser som felles elektroniske pressesider vil innebære, forutsetter en ny vurdering av pressebegrepet.

Arbeidsgruppen ba i brev av 6. oktober 2009 til Norsk Presseforbund, Norsk Redaktørforening og Norsk Journalistlag om innspill fra presseorganisasjonene til definisjon av begrepet "presse". De tre nevnte presseorganisasjonene avga felles uttalelse i brev av 20. oktober 2009 med forslag til definisjon av presse:

"Vi er enig med arbeidsgruppen i at definisjonen av begrepet "presse" slik den fremkommer i Justisdepartementets rundskriv G-22/2001 punkt 5.2, ikke, i og for seg, begrenser den gjennomgang av regelverket som nå foretas. Men definisjonen er ikke lenger tidsmessig. Det er i dag unaturlig å skille de elektroniske utgavene fra andre massemedier, og vi mener derfor "nettpublikasjoner" må inn sammen med "avis, ukeblad, fagblad, tv og radio" i andre linje, og at tredje linje kan gå ut.

Vi mener dessuten at en henvisning til pressefaglige og presseetiske normer i dag hører med i definisjonen av pressebegrepet, her også for å skille de journalistiske, redaktørstyrte nettmedier fra andre ikke-journalistiske nettpublikasjoner.

Å inkludere pressefaglige og presseetiske normer er også naturlig fordi dette er sentrale begreper både for pressen og for domstolenes befattning med mediasaker. Pressefolk har ansvar for å kjenne pressens faglige og etiske normer, og plikter å legge disse til grunn for sin virksomhet. Domstolene viser i økende grad til de samme normene, i Den europeiske menneskerettighetsdomstolen definert som "ethics of journalism".

Vi mener altså at en tidsriktig definisjon bør lyde slik:

*”Enkelte bestemmelser i forskriften retter seg spesielt mot pressen. Begrepet ”presse” omfatter alle som opptrer på vegne av massemedier som avis, ukeblad, fagblad, **nettpublikasjoner**, tv og radio, uten hensyn til medlemskap i presseforbund eller lignende, **og som har forpliktet seg til å følge de pressefaglige og presseetiske normer**. Frilansjournalister som driver med lignende virksomhet som slike medier, omfattes også av pressebegrepet.”*

Arbeidsgruppen var enig med presseorganisasjonene i at det i dag er unaturlig å skille de elektroniske utgavene av massemedier fra andre massemedier, og at ”nettpublikasjoner” bør nevnes i definisjonen som eksempel på massemedier. Arbeidsgruppen var også enig med presseorganisasjonene i at definisjonen av begrepet presse bør kobles til om vedkommende journalist eller organ har forpliktet seg til å følge de presseetiske normene. På den måten kan de redaktørstyrte medier skilles fra andre medier. Dette innebærer også at presseorganet må være underlagt kontroll av Pressens Faglige Utvalg.

På denne bakgrunn foreslo arbeidsgruppen en definisjon av begrepet ”presse” som i stor grad er likelydende med forslaget fra presseorganisasjonene.

Arbeidsgruppen foretok noen mindre justeringer i definisjonen av ”presse” knyttet til frilansjournalister. Det fulgte av presseorganisasjonens forslag til definisjon at ”*Frilansjournalister som driver med lignende virksomhet som slike medier, omfattes også av pressebegrepet.*” Etter arbeidsgruppens oppfatning var kriteriet ”lignende virksomhet som slike medier” for vagt. Det bør fremgå av definisjonen at frilansjournalister må ha journalistikk som hovedyrke for å være omfattet av definisjonen ”presse.” Videre bør bare frilansjournalister som leverer arbeid til medier som har forpliktet seg til å følge de pressefaglige og presseetiske normer være omfattet av definisjonen. På den måten vil man sikre at også frilansjournalister som får tilgang til de elektroniske pressesidene indirekte er underlagt redaktøransvar og er forpliktet til å følge de presseetiske normene. Det vil ikke være tilstrekkelig å ha en blogg eller et eget nettsted på internett for å kunne anses som frilansjournalist i forskriftens forstand.

d. Saksbehandlingsregler - beslutningsmyndighet og klagebehandling

Det er i dag den enkelte domstol som styrer pressens tilgang til de fysiske pressesjappe. Ved overgang til en løsning med felles elektroniske pressesider for alle domstolene, er spørsmålet om hvem som skal gi tilgang mer komplisert. I Domstoladministrasjonens forstudie er dette spørsmålet behandlet i sluttrapporten punkt 4.1.8. Det anbefales i forstudien at det etableres et system hvor domstolene fortsatt skal prøve hvem som får tilgang til pressesidene.

Det er i forstudien vist til at alternativet til domstolene som beslutningsmyndighet er å legge avgjørelsen om tilgang til Domstoladministrasjonen, eller til et utvalg nedsatt av Domstoladministrasjonen. I forstudien anses dette ikke hensiktsmessig. Det er vist til at dersom Domstoladministrasjonen eller et utvalg nedsatt av Domstoladministrasjonen skal avgjøre søknader

om tilgang til pressesidene, vil det kunne generere en rekke klagesaker for styret i Domstoladministrasjonen. Styret har ikke kapasitet til en omfattende klagesaksbehandling.

Arbeidsgruppen pekte på klare praktiske fordeler med å innføre en sentral myndighet som forvalter tilgangen til de felles elektroniske pressesidene. Hensynet til likebehandling taler for at det samme organ behandler alle søknader om tilgang. De elektroniske pressesidene bør plasseres på domstol.no, på samme måte som berammingslistene i dag. Denne plasseringen tilsier at det er Domstoladministrasjonen som bør administrere tilgangen til pressesidene.

Arbeidsgruppen konkluderte med at styret i Domstoladministrasjonen ikke bør være klageinstans for avgjørelser om tilgang til de elektroniske pressesidene. Dette er i forstudien for det første begrunnet med praktiske årsaker. Det er vist til at styret i Domstoladministrasjonen ikke har kapasitet til omfattende klagesaksbehandling. Ved vurderingen av om styret i Domstoladministrasjonen bør være klageinstans, la arbeidsgruppen større vekt på at avslag på tilgang til pressesidene må anses som rettslige avgjørelser om innsyn og utskrift. Det forhold at det er tale om rettslige avgjørelser tilsier at det er domstolene som bør behandle klager over Domstoladministrasjonens avslag på søknad om tilgang til de elektroniske pressesidene.

På grunn av behovet for ensartet behandling av søknader om tilgang til pressesidene, anså arbeidsgruppen at klager over Domstoladministrasjonens nektelse av tilgang bør sentraliseres til en tingrett. Domstoladministrasjonen er lokalisert i Trondheim, og det er av den grunn naturlig at nye Sør-Trøndelag tingrett gjøres til klageinstans. Arbeidsgruppen foreslår at det inntas i forskriften at tingrettens avgjørelse skal treffes ved kjennelse, og at tingrettens kjennelse kan ankes til Frostating lagmannsrett.

Arbeidsgruppen anbefaler videre at Domstoladministrasjonen i forskriften også gis kompetanse til å frata et presseorgan tilgangen til de elektroniske pressesidene, dersom presseorganet har misbrukt informasjon hentet på lukkede pressesider. Dette kan for eksempel gjelde tilfeller hvor presseorganet har gjengitt en avgjørelse offentlig til tross for at rettsavgjørelsen inneholder et forbud mot offentlig gjengivelse. Også Domstoladministrasjonens beslutning om fratakelse av tilgang til de elektroniske pressesidene bør kunne påklages til Sør-Trøndelag tingrett, med ankerett til Frostating lagmannsrett.

e. Innholdet på de elektroniske pressesidene

Arbeidsgruppen fremhever viktigheten av å lage et system for elektroniske pressesider som er enkelt å administrere. Som nevnt ovenfor anbefalte arbeidsgruppen at hovedregelen i forskriften blir at alle dommer og kjennelser automatisk legges på elektroniske pressesider. Arbeidsgruppen foreslår at det kun er avgjørelser merket "utskrift skal ikke gis" som skal unntas. I praksis bør løsningen utformes slik at det er dommerens bruk av offentlighetskodene i Lovisa som avgjør om avgjørelsen automatisk overføres til de elektroniske pressesidene, slik at avgjørelsen ikke overføres til de elektroniske pressesidene hvis dommeren trykker av for "utskrift skal ikke gis" i Lovisa.

Ved kjennelser om varetektsfengsling er det viktig at rettsboken skilles fra kjennelsen slik at bare selve kjennelsen legges ut på de elektroniske pressesidene. Dette gjelder tilsvarende for dommer i tilståelsessaker hvor også rettsboken normalt fremgår av samme dokument som dommen.

Arbeidsgruppen foreslo ikke en hovedregel om at beslutninger automatisk skal overføres til de elektroniske pressesidene på samme måte som dommer og kjennelser.

Beslutninger på etterforskningsstadiet i straffesaker, for eksempel ransakingsbeslutninger, kan være av interesse for pressen, men for slike beslutninger tilsier hensynet til etterforskningen oftest at beslutningen ikke legges ut.

Arbeidsgruppen anbefalte at det inntas i forskriften at silingsbeslutninger i ankesaker skal legges ut på pressesidene. Regler om slike beslutninger følger av tvisteloven § 29-13, § 30-4 og § 30-5, og av straffeprosessloven §§ 321, 323 og 387a. Begrunnede beslutninger om fremme eller nektelse av anke kan være av offentlig interesse, og det er normalt ikke noen grunn til å unnta disse fra de elektroniske pressesidene.

Arbeidsgruppen sluttet seg til de tidligere anbefalingene om at tiltalebeslutninger og siktelser i tilståelsessaker skal legges ut på de elektroniske pressesidene. Dette innebærer opphevelse av dagens skille mellom innsyn og utskrift for tiltalebeslutninger og siktelser i tilståelsessaker, ved at tilgang til de elektroniske pressesidene både gir rett til innsyn og utskrift. Arbeidsgruppen foreslår at tiltalebeslutninger og siktelser i tilståelsessaker overføres til de elektroniske pressesidene fra det tidspunkt saken er berammet, slik regelen for innsyn i tiltalebeslutninger er i dag.

Arbeidsgruppen anbefalte videre at det ikke bør legges opp til at andre saksdokumenter i straffesaker og sivile saker legges ut på de elektroniske pressesidene. Dette kan særlig begrunnes med praktiske forhold. Domstolene mottar i dag de dokumentene som fremgår av tvisteloven § 14-2 andre ledd i papirform, og dersom de skulle legges ut på de elektroniske pressesidene ville dette medføre et ikke ubetydelig skannearbeid for domstolene.

Det er angitt i forskrift om offentlighet i rettspleien § 11 siste ledd at uanonymiserte rettsavgjørelser skal fjernes fra åpne og lukkede nettsider innen tre måneder.

Arbeidsgruppen tok utgangspunkt i at formålet med de elektroniske pressesidene er å gi pressen en praktisk enkel tilgang til aktuelle rettsavgjørelser. Pressesidene skal ikke være en base for historiske søk. Sterke personvern hensyn tilsier at rettsavgjørelser bare skal ligge ute i de elektroniske pressesidene i en begrenset periode.

Den enklere tilgangen til avgjørelsene som felles elektroniske pressesider vil innebære, medfører etter arbeidsgruppens oppfatning, at perioden avgjørelsene skal ligge i de elektroniske pressesidene bør begrenses ytterligere i forhold til dagens regel i forskriften § 10 om at avgjørelser skal ligge i fysiske pressemapper i maksimalt tre måneder. Arbeidsgruppen foreslår at tidsfristen for hvor lenge avgjørelsene skal ligge i pressesidene settes til to måneder.

Det følger i dag av offentlighetsforskriften § 10 fjerde ledd første punktum at rettsavgjørelser skal stå i de fysiske pressemapper i minst fire uker. Arbeidsgruppen anser at det med en automatisert løsning for overføring av avgjørelser fra Lovisa til elektroniske pressesider ikke lenger er nødvendig å ha en minimumsfrist i forskriften.

Arbeidsgruppen anbefalte derfor at den tekniske løsningen utformes slik at avgjørelsene automatisk fjernes fra de elektroniske pressesidene etter to måneder.

f. Søkbarhet

Det er antatt at det gjelder som et generelt vilkår for innsyn i og utskrift av rettsavgjørelser at avgjørelsen kan identifiseres. For straffesaker følger det av straffeprosessloven § 28 andre ledd andre punktum at krav om innsyn alltid kan avslås hvis den som begjærer utskrift bare identifiserer avgjørelsen med siktedes navn. Det er ikke tatt inn et identifiseringskrav i lovteksten i tvisteloven. Det er likevel lagt til grunn at det gjelder et krav om identifisering, jf. Schei mfl. "Tvistelovens kommentarutgave" på side 631:

Etablering av elektroniske pressesider åpner for søkemuligheter, hvilket ikke er en problemstilling etter dagens hovedregel – fysiske pressemapper i form av ringpermer i den enkelte domstolens kontorer. Problemstillingen ble reist i Domstoladministrasjonens forstudie om elektroniske pressesider. På bakgrunn av forstudien og høringsrunden drøftet arbeidsgruppen, som gjennomgikk regelen om offentlighet i rettspleien i 2010, spørsmålet grundig.

Arbeidsgruppen pekte på at personvern hensyn kan tilsi at de elektroniske pressesidene ikke gjøres søkbare på navn. Dette må imidlertid sammenholdes med formålet med lukkede elektroniske pressesider, som er å gi pressen enkel tilgang til aktuelle avgjørelser.

Formålet med de elektroniske pressesidene innebærer etter arbeidsgruppens oppfatning at det bør åpnes for fritekstsøk i de elektroniske pressesidene. Det vil også trolig være teknisk svært vanskelig eller umulig å stenge for navnesøk samtidig som det åpnes for fritekstsøk i pressesidene. De personvernmessige betenkelighetene ved mulighet for navnesøk reduseres dessuten ved arbeidsgruppens forslag om at avgjørelsene bare skal ligge ute på pressesidene i to måneder. Arbeidsgruppen anbefaler derfor at det også åpnes for navnesøk i de elektroniske pressesidene.

g. Forslag til endringer i offentlighetsforskriften

På denne bakgrunn foreslås følgende endringer i forskrift 6. juli 2001 nr. 757 om offentlighet i rettspleien:

Ny § 7a

Begrepet presse omfatter i denne forskriften alle som opptre på vegne av massemedier som avis, ukeblad, fagblad, nettpublikasjoner, tv og radio, uten hensyn til medlemskap i presseforbund eller lignende, og som har forpliktet seg til å følge de pressefaglige og presseetiske normer. Frilansjournalister med journalistikk som hovedyrke og som leverer til

medier som har forpliktet seg til å følge de pressefaglige og presseetiske normer, omfattes også av pressebegrepet.

§ 10

Domstolene skal legge dommer og kjennelser på lukkede nettsider for pressen. Det samme gjelder tiltaler og siktelser i tilståelsessaker etter straffeprosessloven § 248 fra det tidspunkt saken er berammet. Beslutninger om samtykke eller nektelse av fremme av anke skal også legges på de elektroniske pressesidene.

Når det foreligger forbud mot å gi utskrift av en rettsavgjørelse, skal bare avgjørelsens slutning legges på pressesidene.

Pressen skal gjøres kjent med forbud mot offentlig gjengivelse.

Rettsavgjørelser skal ligge på pressesidene i to måneder.

Plikten til å ha elektroniske pressesider gjelder ikke for forliksrådene.

Den enkelte domstol kan i tillegg til å legge avgjørelsen ut på pressesidene, ha en særskilt fysisk mappe over avgjørelser hvor pressen har rett til innsyn.

Domstoladministrasjonen behandler søknader om tilgang til pressesidene.

Domstoladministrasjonen kan frata et presseorgan tilgangen til pressesidene dersom presseorganet har misbrukt informasjon hentet fra de elektroniske pressesidene.

Klager etter sjuende og åttende ledd framsettes overfor tingretten hvor

Domstoladministrasjonen har sitt verneing. Tingretten avgjør klagen ved kjennelse.

Tingrettens kjennelse kan påankes.

§ 11

Domstolene kan legge avgjørelser på åpne nettsider for allmennheten, så langt det ikke foreligger forbud mot å gi utskrift eller forbud mot offentlig gjengivelse.

På åpne nettsider gjelder i tillegg følgende begrensninger:

a) I straffesaker hvor siktelsen ikke er allment kjent, skal rettsavgjørelsen anonymiseres så langt det er nødvendig for å hindre identifisering av siktede. Opplysninger som kan identifisere fornærmede, kan bare legges ut dersom dette finnes ubetenkelig.

b) I sivile saker som gjelder forhold av særlig sensitiv karakter, kan rettsavgjørelsen bare legges ut i anonymisert form.

Uanonymiserte avgjørelser skal slettes fra nettsidene innen tre måneder. Unntak kan gjøres i sivile saker som ikke berører forhold av særlig sensitiv karakter.

2.3. Forskrift om opptak mv.

Forskrift av 15. november 1985 om fotografering, filmopptak og opptak for radio eller fjernsyn under hovedforhandlingen i straffesaker gir regler som utfyller domstolloven og straffeprosessloven. I utredningen "Ny domstollov" er det foreslått endringer i domstollovens regler om fotografering, filmopptak og lydopptak for radio eller fjernsyn. Dersom endringene som foreslås i utredningen blir vedtatt, bør også forskriften endres slik at den harmonerer med lovbestemmelsene.

I utredningen "Ny domstollov" foreslås det at forbudet mot fotografering og opptak utvides til å gjelde i alle sakstyper og for alle typer rettsmøter. Arbeidsgruppen som gjennomgikk reglene om offentlighet i rettspleien, foreslo at forbudet blir kombinert med en adgang for retten til å gi tillatelse til fotografering og opptak. Det er i dag ikke grunn til å skille mellom opptak for radio, fjernsyn og internett. Arbeidsgruppen anbefalte på denne bakgrunn at tittelen i forskriften endres til *forskrift om fotografering, filmopptak og opptak for radio, fjernsyn eller internett i rettsmøter*.

Det følger i dag av forskriften § 3 at i retten kan det gis tillatelse til fotografering og opptak under hovedforhandlingen hvis fotograferingen eller opptaket skjer i undervisningsøyemed, saken har betydelig offentlig interesse, eller andre særlige grunner foreligger. Tillatelse skal ikke gis når fotograferingen eller opptaket kan antas å få uheldig virkning for behandling av saken, når tiltalte er mindreårig, eller når fotografering eller opptak av andre grunner vil medføre en urimelig belastning for tiltalte, hans nærmeste eller for andre berørte i saken.

Forskriften § 3 gjengir og supplerer reglene om vilkårene for tillatelse i domstolloven § 131a. Det er ikke grunn til å supplere lovbestemmelsens kriterier for å gi tillatelse til fotografering og opptak i forskriften. Det er tilstrekkelig med lovens vilkår om at tillatelse til fotografering og opptak kan gis dersom fotografering eller opptak ikke kan antas å ha uheldig virkning for behandlingen av saken, og heller ikke andre hensyn taler avgjørende imot.

Arbeidsgruppen foreslo derfor at reglene i § 3 tas ut av forskriften. Arbeidsgruppen anbefalte for øvrig at reglene i forskriften videreføres, med justering for forslaget om at de gjelder alle sakstyper og også opptak for internett, se nærmere nedenfor i punkt 5.3.

3. Konstitusjon av dommere

3.1 Midlertidige dommere – reglene om konstitusjon

Dagens hjemler for konstitusjon av dommere finnes i dl. § 55e og § 55f. Reglene skal oppfattes som en uttømmende regulering av adgangen til midlertidighet i dommerstilling. Reglene er foreslått videreført i revidert domstollov § 6-9 og § 6-10.

Konstitusjonsgrunnene er regnet opp i forslagets § 6-9 første ledd bokstavene a-d. De forhold som kan hjemle en konstitusjon tar utgangspunkt i domstolens behov eller saksavviklingen.

3.2. Ny konstitusjonshjemmel – alvorlige sikkerhetshendelser

Domstoladministrasjonens styre nedsatte i november 2014 en arbeidsgruppe, organisert som et samarbeid mellom Domstoladministrasjonen og Den norske Dommerforening. Bakgrunnen var brannstiftelsen som rammet boligen til sorenskriveren ved Hedmark tingrett. Dette ble ansett som en straffbar handling rettet mot vedkommende som dommer. Erfaringene fra håndteringen av denne saken viste at slike alvorlige hendelser rammer både de personer som er involvert – men også den berørte domstolen. Arbeidsgruppen avga sin rapport 1. februar 2015, og rapporten er behandlet av styret i Domstoladministrasjonen og oversendt Justisdepartementet.

Blant de forhold arbeidsgruppen så nærmere på, var den berørte dommerens mulighet for å stå i dommerstilling på tross av trusler og anslag. For arbeidsgruppen var det et viktig overordnet prinsipp at anslag mot domstoler og de som arbeider der, ikke skal medføre at den dømmende virksomhet påvirkes. Uavhengige domstoler er en forutsetning for en velfungerende rettsstat. Fortsatt

virksomhet – både for domstolen og dommeren blir prinsipielt og praktisk viktig.

Dommeren har i utgangspunktet både rett og plikt til arbeid, også etter en slik hendelse. En løsning som kan muliggjøre at dommeren fortsatt utfører dømmende virksomhet, er at det skjer ved en annen domstol enn den vedkommende er fast utnevnt ved. Å fortsette som dommer – i alle fall på kort sikt – i egen domstol, kan både av personlige og sikkerhetsmessige årsaker være lite aktuelt. Løsningen kan da bli å fortsette som dommer midlertidig ved en annen domstol. Dagens konstitusjonsregler kan ikke sees å fange opp et slikt konstitusjonsbehov, jf. det som er sagt ovenfor. Arbeidsgruppen foreslo at det etableres ny hjemmel for konstitusjon av dommere som er rammet av alvorlige sikkerhetshendelser. Et slikt konstitusjonsgrunnlag vil uttrykke at det er dommerens behov og ikke domstolens behov som utgjør grunnlaget.

Lovteknisk kan et slikt nytt konstitusjonsgrunnlag føyes til som ny bokstav e til forslaget bestemmelse § 6-9. Dette kan uttrykkes slik:

§6-9 Konstitusjon som dommer ved siden av fast dommerstilling

e) alvorlig sikkerhetshendelse rettet mot dommeren eller den domstol vedkommende dommer er fast utnevnt ved.

3.3 Konstitusjonskompetansen

Konstitusjoner med hjemmel i dl. § 55e besluttes av Innstillingsrådet for dommere, som kan delegerer konstitusjonskompetanse til Domstoladministrasjonen. Konstitusjoner med varighet på inntil tre måneder kan bestemmes av vedkommende domstolleder. Konstitusjoner etter dl. § 55f vedtas også av Innstillingsrådet for dommere dersom varigheten er inntil ett år. Konstitusjonsperioder over ett år og inntil lovens maksimum på to år besluttes av Kongen, etter innstilling fra Innstillingsrådet for dommere. Reglene er foreslått videreført uendret, jf. forslaget § 6-9 tredje ledd og § 6-10 tredje ledd.

Fra Justisdepartementet er det kommet ønske om at færre konstitusjonsvedtak blir behandlet av Kongen i Statsråd. Domstoladministrasjonen mener at den eneste realistiske måten å løse dette på, er å utvide Innstillingsrådet for dommeres kompetanse, slik at det som i dag er innstillinger til konstitusjon etter dl. § 55f, blir vedtakssaker for rådet selv.

Regelteknisk kan dette gjennomføres ved at revidert domstollov har slike bestemmelser:

§ 6-10 andre ledd:

Konstitusjoner som nevnt i første ledd gjøres av Innstillingsrådet for dommere. Innstillingsrådet kan delegerer til domstoladministrasjonen å foreta konstitusjon.

§ 6-10 tredje ledd:

Konstitusjon av dommere til Høyesterett gjøres av Kongen. Til konstitusjon som høyesterettsdommer gir justitarius i Høyesterett muntlig eller skriftlig uttalelse direkte til departementet.

Alternativt kan de to leddene dras sammen til et nytt andre ledd. Med dette forslaget beholdes statsrådsbehandling av konstitusjoner i Høyesterett. Dette er et begrenset antall saker – og dessuten av en annen prinsipiell viktighet enn dømmende stillinger i underinstansene.

Det kan også være behov for at Kongen i statsråd har vedtakskompetansen i andre særlige tilfeller. Et eksempel kan være hvor gjentatte konstitusjoner medfører at samme person fungerer som midlertidig dommer i en sammenhengende periode på mer enn to år. Slike situasjoner kan oppstå i tilfeller hvor en person konstitueres på ulike grunnlag og/eller ved ulike domstoler.

4. Forkynningsreglene

4.1 Innledning

Domstollovens regler om forkynnelse er, i likhet med mange av lovens øvrige regler, i all hovedsak laget for en annen tid. Domstollovens kapittel 9 om forkynnelser, meddelelser og elektronisk kommunikasjon er blant de kapitler som i det vesentligste er blitt stående uendret siden vedtakelsen i 1915.

Enmannsutvalget har som utgangspunkt for utredningen lagt til grunn at revisjonen først og fremst gjelder lovstruktur og lovteknikk. Utredningen har ikke hatt som formål å foreslå en prinsipiell vurdering av dagens regler.

Tvistemålsutvalget ga allerede i 2001 uttrykk for at det var behov for en snarlig opprydding i forkynningsreglene. Enmannsutvalget baserer seg i all hovedsak på en videreføring av dagens regler, men reglene foreslås i betydelig grad omstrukturert og mer pedagogisk og tidsmessig formulert.

4.2 Teknologisk utvikling

En rekke utviklingstrekk i samfunnet og den videre utviklingen av domstolene, gjør at regelverket som styrer justissektoren generelt og domstolene spesielt, må utformes på en teknologinøytral måte.

Også straffeprosessutvalget er bedt om å vurdere muligheter og gevinster som ligger i tilpasning til og rasjonell utnytting av moderne teknologi, noe som er spesielt omtalt i utvalgets mandat punkt 4:

En ny lov bør speile den teknologiske utviklingen. I lys av formålet om en rettsikker, effektiv og tillitvekkende straffeprosess bør utvalget vurdere regler om bruk av moderne teknologi på alle stadier av en straffesak, også i aktørens kommunikasjon med hverandre.

Både Sundvollen-erklæringen og i Stortingsmelding nr. 23 (2012 – 2013) *Digital Agenda for Norge* det pekt på hvilke muligheter IKT gir for moderne og effektiv drift og hvilke forventninger man kan knytte til digitalisering av justissektoren. Målet er at IKT skal bidra til effektiv samhandling, bidra til gjenbruk av informasjon på tvers av saksområder og virksomheter, samt at papirbaserte ordninger avvikles og at elektroniske løsninger brukes i stedet.

Digitalisering må i dag anses som hovedveien til økt effektivitet, samtidig som det bidrar til å høyne kvaliteten på domstolenes arbeid. Det unike med domstolene er at de regelbundne og forutberegnelige prosessene i domstolene er godt egnet til digitalisering.

Digitaliseringen av domstolene har allerede startet. Utviklingen av Aktørportalen for sivile saker og prøveprosjekter med digitale rettsmøter og digitale aktorater er eksempler på det. Det er således tatt skritt mot digitalisering i domstolene gjennom enkeltprosjekter og tiltak de siste årene. For en raskere og mer enhetlig utvikling, er det behov for et større tiltak som angir retning og tempo i arbeidet. DA arbeider derfor med en overordnet satsning kalt "digitale domstoler".

Et teknologinøytralt regelverk vil fullt ut likestille digitale forsendelsesmåter, digitale dokumenter (informasjonsbærere), digitale signaturer, digital bevisførsel og arkivering/avlevering av elektronisk materiale med de tradisjonelle forsendelsesmåtene (postforsendelser), dokumenter, underskrifter, fremvisningsmåter og arkivering.

Et teknologinøytralt regelverk bør utformes slik at det blir en full likestilling mellom digitale og tradisjonelle løsninger, og slik at de digitale løsningene får samme funksjoner og innebærer samme rettsvirkninger som de tradisjonelle. Regelverket bør videre utformes slik at det ikke gir bindinger eller føringer på spesielle tekniske løsninger som kan være uheldig for den fremtidige utviklingen. Regelverket bør være fleksibelt slik at det åpner for ulike tekniske løsninger og utvikling av nye løsninger. Det innebærer at det i stedet for å definere bestemte løsninger, bør stilles funksjonskrav. Regelverket bør endelig være så generelt utformet som overhodet mulig, og uten særløsninger eller ad hoc-løsninger.

Vi legger til grunn at utredningens bruk av begrepet "skriftlig" (i motsetning til "muntlig") ikke er ment å utelukke digitale løsninger. Vi legger videre til grunn at utredningen ved bruken av ordet "dokument", ikke legger andre føringer enn hva som til enhver tid kan ligge i tolkningen av dokumentbegrepet.

4.3 Særskilt om forkynning og teknologisk utvikling

Hovedhensynene bak reglene om forkynnelse er å sikre at informasjonen kommer frem til rette vedkommende og å skaffe bevis for at så har skjedd (notoritet).

Nye teknologiløsninger vil være godt egnet for å ivareta de hensyn som ligger bak forkynningsregelverket. DA mener det er grunn til å se nærmere på hele regelverket knyttet til forkynning i lys av den teknologiske utviklingen. Dette vil kreve en mer grundig prinsipiell gjennomgang. Både Danmark og Sverige revidert sine regler på området.

Vi er kjent med at straffeprosessutvalget vil se på forkynningsregelverket ut fra at det skal dekke behovet til alle aktørene innenfor straffesakskjeden. Vi legger til grunn at straffeprosessutvalgets vurderinger og forslag til løsninger for straffesakene vil ha stor overføringsverdi til andre typer saker eller andre aktører, hvor saksbehandlingen reguleres av domstolloven eller øvrig rettspleielovgivning.

Det er godt mulig at forkynnelse via nye elektroniske/teknologiske løsninger, på sikt vil bli hovedregelen. Det er i dag gitt en forskrift om prøveordning med elektronisk kommunikasjon med domstolene (forskrift 12. februar 2012 nr. 140). Forskriften har blant annet regler om fremgangsmåte og fristavbrudd ved elektronisk kommunikasjon. Samtidig er det gjort nødvendige endringer i postforkynningsforskriften. Bestemmelsene er detaljerte, konkrete og regulerer kun spesifikke og begrensede sider ved elektronisk kommunikasjon med domstolene.

Dagens § 197 a i domstolloven og utkastet til ny domstollov § 18-1 (2), åpner for at Kongen ved forskrift kan gjøre unntak fra lovbestemte krav til skriftlig kommunikasjon med domstolene når kommunikasjonen skjer elektronisk. DA forutsetter at eventuelle unntaksbestemmelser i forskriften ikke skal tolkes utvidende.

Spørsmål knyttet til elektroniske signaturer og elektronisk kommunikasjon er også aktuelle på andre områder enn forkynnelse og det som nå er forskriftsregulert. Blant annet har Difi (direktoratet for forvaltning og IKT) nettopp anskaffet en ny løsning for elektronisk signatur som i prinsippet gjør det mulig å signere ethvert rettsdokument elektronisk i stedet for med underskrift.

Domstoladministrasjonen arbeider også med elektroniske skjema (eller veiledet utfylling) for brukerne, eksempelvis skjema knyttet til skiftebehandling. Her er det mulig å se for seg en løsning via Altinn og de signeringsløsninger som ligger der.

Domstoladministrasjonen ser et generelt behov for at det åpnes for digitale signaturløsninger som kan likestilles med fysisk underskrift. Digitale signaturløsninger er utviklet på ulike måter i Aktørportalen, Altinn, Digitale postkasser mv. Det sentrale er ikke hvilken signaturløsning som benyttes, men at det rent teknisk åpnes for at slike kommunikasjonskanaler *kan* benyttes. På denne måten kan det legges til rette for systemer som utvikles og tas i bruk av kompetente myndigheter, herunder domstolene, politiet og andre aktører.

Det kan være ønskelig å vise i en egen lovbestemmelse at ulike digitale signaturløsninger er å anse som likestilt med underskrift der kompetent myndighet har utviklet systemer for det. Det kan være hensiktsmessig at en slik bestemmelse tas inn i de innledende, generelle bestemmelsene i domstolloven.

Bestemmelsen om digital signatur som likestilt med underskrift kan eksempelvis formuleres slik:

Underskrift omfatter også digitale signaturløsninger med et nødvendig og tilstrekkelig sikkerhetsnivå for å oppfylle underskriftens funksjon.

Trondheim, 9. desember 2015