

Behandling av krav om utskrift av straffesaksdokument

27.5.2021 (2020/4920)

Ombudsmannen har av eget tiltak undersøkt påtalemyndighetens behandling av krav fra sakens parter om utskrift av straffesaksdokumenter i avsluttede straffesaker. Bakgrunnen for undersøkelsen var klager fra blant andre mistenkte og fornærmede som hadde fått avslag fra politiet på sine krav om utskrift av dokumenter fra straffesaken. Klagesakene ombudsmannen mottok ga grunn til å undersøke påtalemyndighetens behandling av slike krav om utskrift nærmere. Undersøkelsesbrevet ble rettet til Riksadvokaten som har den overordnede ledelsen av påtalemyndigheten.

Når påtalemyndigheten behandler krav fra sakens parter om å få utskrift i avsluttede straffesaker, gjelder flere generelle forvaltningsrettslige prinsipper. Disse prinsippene følger av straffeprosessloven, påtaleinstruksen, politiregisterlovgivningen og av normer for god påtaleskikk. Riksadvokaten har i svarbrevet hit erkjent at påtalemyndighetens behandling av slike utskriftskrav ikke alltid har vært i samsvar med regelverket og god påtaleskikk, og at praksis varierer mellom politidistrikter og mellom statsadvokatembeter. Riksadvokaten har videre opplyst at de vurderer å gi nærmere veiledning til påtalemyndigheten

gjennom sentrale retningslinjer eller ved pålegg om utarbeidelse av lokale rutiner.

Ombudsmannen er enig med Riksadvokaten i at det er behov for føringer og klargjøringer på området, og slutter seg til Riksadvokatens syn om at det bør utarbeides retningslinjer og rutiner for påtalemyndighetens behandling av krav om utskrift. Det er særlig behov for å klargjøre påtalemyndighetens veiledningsplikt, utredningsplikt og begrunnelsesplikt, samt krav til underretning om adgangen til rettslig prøving og klageadgang ved behandlingen av utskriftskrav. Det er også behov for rutiner som sikrer at utskriftskrav behandles innen rimelig tid. Videre bør det formidles til påtalemyndigheten at straffeprosessloven § 28 er riktig hjemmelsgrunnlag for slike utskriftskrav.

Sakens bakgrunn

Ombudsmannen har i løpet av de siste årene mottatt klager fra blant andre mistenkte og fornærmede i avsluttede straffesaker som har fått avslag fra politiet på krav om utskrift av straffesaksdokumenter i sine saker.

Vi har sett nærmere på seks klagesaker mottatt i 2019 og 2020 som gjaldt avslag på krav om utskrift av straffesaksdokumenter. Utskriftskravene i sakene var behandlet av Agder politidistrikt, Oslo politidistrikt, Sør-Vest politidistrikt og Sør-Øst politidistrikt. To av avslagene var påklaget til Oslo statsadvokatembeter og én av klagen var realitetsbehandlet av statsadvokatembetet.

Når det gjaldt behandlingstiden i sakene, var ett av utskriftskravene behandlet innen fem dager. Behandlingstiden var over én måned for de øvrige kravene. I én av sakene var kravet om utskrift fortsatt ikke endelig avgjort etter i underkant av ett år, på tross av stadige påminnelser fra klageren og telefonisk henvendelse fra ombudsmannen.

I to av avgjørelsene oppga ikke politiet hjemlene for avslagene. I en av avgjørelsene viste politidistriktet til påtaleinstruksen § 4-2, en bestemmelse som ble opphevet i 2014. I to andre avgjørelser viste politiet til straffeprosessloven § 28 og politiregisterforskriften § 27-1, men det

fremgikk ikke av avgjørelsens begrunnelser at kravet var avgjort etter en konkret vurdering av vilkårene i bestemmelsene. Faktum av vesentlig betydning for avgjørelsene av kravene var heller ikke gjengitt i noen av begrunnelsene for avslagene. Ikke i noen av avslagene var klagerne orientert om klageadgang, klagefrist, klageinstans eller den nærmere fremgangsmåte for eventuell klage.

I vår sak 2019/1992 hadde mistenkte krevd utskrift av et avhør av seg selv fra 2009. Agder politidistrikt svarte vedkommende slik per e-post:

«Hei!

Du var mistenkt i saken, dermed part i saken og har rett til innsyn i saken. Du vil ikke få kopi av sakens dokumenter da straffesaksdokumenter ikke gis ut til privatpersoner fordi det er taushetsbelagt informasjon som kan komme på avveie.

Du kontakter din nærmeste politistasjon for å gjøre avtale om å se gjennom sakens dokumenter. Ta med legitimasjon og gjerne kopi av denne mailen som viser at du har fått lov til å se gjennom dokumentene. Du kan ikke ta bilder av dokumentene, men gjøre deg noen notater.»

I vår sak 2020/3191 hadde anmeldte i februar 2020 krevd utskrift av anmeldelsen for skadeverk fra 2017 for å forsvare seg mot et erstatningskrav i saken i forlikrådet. Oslo politidistrikt avsto kravet. Oslo statsadvokatembeter opprettholdt avgjørelsen 14. mai 2020 med henvisning til politidistriktets begrunnelse. Deler av begrunnelsen lød slik:

«Det fremgår av straffeprosessloven § 28 jf. politiregisterforskriften § 27-1 at siktede og andre med rettslig interesse 'kan kreve' utskrift av dokumenter i en avsluttet straffesak. Spørsmålet om retten til utskrift bedømmes for hvert enkelt dokument og i dette ligger det at det ikke er et ubetinget krav på utskrift. Politiet har en klar praksis om ikke å gi utskrift av straffesaksdokumenter til privatpersoner. Dette fordi det ikke er ønskelig at straffesaksdokumenter er i omløp. Politiet mener samtidig at behovet for informasjon kan ivaretas på andre måter enn ved utlevering av fysiske straffesaksdokumenter.»

Vi har ikke undersøkt klagen i disse enkeltsakene nærmere. Bakgrunnen for dette er at ombudsmannens arbeidsområde ikke omfatter domstolens virksomhet, jf.

sivilombudsmannsloven § 4 første ledd bokstav c. Dette unntaket omfatter også avgjørelser som ved klage, anke eller annet rettsmiddel kan innbringes for en domstol, jf.

sivilombudsmannsinstruksen § 2 tredje ledd. Etter straffeprosessloven § 28 syvende ledd, kan et avslag på krav om utskrift etter denne bestemmelsen forelegges retten til avgjørelse. Vi har derfor avsluttet klagesaksbehandlingen i sakene her, men gjennomgående orientert klagerne om at de kan henvende seg på nytt til politiet, og vise til straffeprosessloven § 28 syvende ledd. Vi har ikke sett at klagerne har kommet tilbake med ny klage etter dette.

Klagesakene hit reiste tvil om påtalemyndigheten følger reglene ved behandlingen av krav om utskrift av straffesaksdokumenter i avsluttede straffesaker. I medhold av sivilombudsmannsloven §

5 besluttet vi derfor av eget tiltak å undersøke påtalemyndighetens behandling av slike krav.

Våre undersøkelser

Vi rettet undersøkelsen til Riksadvokaten, som har den overordnede ledelsen av påtalemyndigheten, jf. straffeprosessloven § 56 andre ledd. Undersøkelsen var begrenset til behandlingen av utskriftskrav, og den omhandlet ikke de materielle vilkårene for slik utskrift.

I undersøkelsesbrevet viste vi til at både straffeprosessloven § 28 og politiregisterforskriften § 27-1 har regler om rett til utskrift av dokumenter i avsluttede straffesaker. Vi ba Riksadvokaten redegjøre for hvilken hjemmel som skal benyttes i hvilke tilfeller, og hvorfor.

Riksadvokaten svarte at politiregisterloven ikke gir hjemmel for å gi materielle regler om retten til utskrift av straffesaksdokumenter. Riksadvokaten viste blant annet til Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) pkt. 13.2.5, hvor forholdet mellom regelsettene blir forklart som følger:

«R]eglene om innsyn i politiregisterloven [gjelder] innsyn i egne personopplysninger i kraft av selve registreringen, og må derfor ikke forveksles med partsinnsyn der personer som har tilknytning til saken kan gjøre seg kjent med sakens dokumenter. For så vidt gjelder reglene om innsynsrett i straffesaker generelt, bør det etter departementets oppfatning ikke gjøres noen endringer i politiregisterloven.

[...]

Som nevnt tidligere er gjenstanden for innsyn ikke den samme etter politiregisterloven og straffeprosessloven. Politiregisterloven gir innsyn i personopplysninger i forbindelse med en behandling, mens straffeprosessloven gir innsyn i sakens dokumenter.»

Riksadvokaten påpekte at straffeprosessloven § 28 er den bestemmelsen som gir, og regulerer, retten til utskrift av straffesaksdokumenter i avsluttede straffesaker. Nærmere eller avvikende regler fra denne bestemmelsen kan ikke gis med hjemmel i politiregisterloven, og politiregisterforskriften § 27-1 må, etter Riksadvokatens syn, forstås i overensstemmelse med § 28. Etter Riksadvokatens oppfatning er bestemmelsene derfor ikke alternative hjemler for utskriftskrav.

Deretter spurte vi om Riksadvokaten mener at forvaltningsloven gjelder for påtalemyndighetens behandling av krav om utskrift av straffesaksdokumenter i avsluttede straffesaker. For det tilfelle at forvaltningslovens bestemmelser om saksbehandling ikke får direkte anvendelse ved behandlingen av slike utskriftskrav, spurte vi om i hvilken utstrekning kravene til forsvarlig saksbehandling og god forvaltningsskikk stiller krav til påtalemyndighetens behandling av utskriftskravene.

Riksadvokaten viste til bestemmelsen i forvaltningsloven § 4 første ledd bokstav b om at loven ikke gjelder for saker som forvaltningsorganet selv behandler eller avgjør i medhold av rettspleielovene, med mindre annet er særskilt bestemt. Selv om forvaltningsloven ikke gjelder for utskriftskrav i medhold av straffeprosessloven § 28, påpekte Riksadvokaten at «[g]enerelle forvaltningsrettslige

prinsipper er likevel av betydning også for påtalemyndighetens behandling av krav om utskrift av straffesaksdokumenter i avsluttede saker som del av kravet til god påtaleskikk». Videre viste Riksadvokaten til at det på noen punkter var gitt tilsvarende uttrykkelige regler i straffeprosessloven, påtaleinstruksen og politiregisterforskriften som i forvaltningsloven.

Vi ba deretter Riksadvokaten blant annet vurdere betydningen av veiledningsplikt, saksbehandlingstid, utredningsplikt, krav til begrunnelse og underretning om vedtak i forbindelse med behandlingen av utskriftskravene.

Riksadvokaten svarte at «[a]lminnelig god påtaleskikk innebærer at påtalemyndigheten har en viss plikt til å veilede både sakens aktører og andre», men at det beror på en konkret vurdering hvor langt denne går.

Når det gjaldt saksbehandlingstid viste Riksadvokaten til at verken lov eller forskrift har noen bestemmelse om fristen for å behandle slike krav om innsyn. Riksadvokaten fremholdt at i fravær av særlig regulering gjelder da det samme her som ved krav om innsyn fra andre enn sakens parter; kravet skal avgjøres innen rimelig tid. Hva som er rimelig tid vil etter Riksadvokatens syn bero på hvem som begjærer innsyn i hvilke, og hvor mange, dokumenter. I enkelte tilfeller vil rimelig tid være i løpet av en ukes tid. Riksadvokaten viste også til NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov, hvor det i utkastet til § 28-1 er foreslått en frist for påtalevedtak, men at det ikke er foreslått noen frist for behandlingen av innsynskrav.

Til spørsmålet om utredningsplikt svarte Riksadvokaten at «[m]uligens skulle krav om utskrift eller innsyn oftere ha vært fulgt opp med anmodninger fra påtalemyndigheten om en nærmere redegjørelse for hvilken form for innsyn som kreves, hvilke dokumenter det kreves innsyn i, og hvilken rettslig interesse vedkommende mener å ha i det enkelte dokument – og med opplysning om at avgjørelsen av kravet utstår inntil slik nærmere redegjørelse er gitt».

Når det gjaldt krav til begrunnelsens innhold, svarte Riksadvokaten at «[g]od påtaleskikk tilsier at avgjørelser, også av krav om innsyn eller utskrift av sakssaksdokumenter, begrunnes, om enn kort». Ifølge Riksadvokaten vil begrunnelsen typisk kunne være en henvisning til hva som er grunnlaget og hjemmelen for avslaget, eksempelvis slik at avslag på utskrift av dokumenter som inneholder personopplysninger, begrunnes med at vedkommende ikke anses å ha rettslig interesse i dokumentet eller at det er frykt for at utskriften vil bli benyttet på urettmessig vis. Hvor konkret og utfyllende begrunnelsen bør være, vil etter Riksadvokatens vurdering til dels bero på hvor konkret, utdypende og saklig begjæringen om innsyn eller utskrift er formulert. Det beror også på hvor konkret begrunnelse det er mulig å gi uten å støte an mot andre hensyn, herunder andres personvern.

Til spørsmålet om underretning om vedtaket, viste Riksadvokaten til at «[d]et fremgår av politiregisterforskriften § 27-3 tredje ledd at politiet skal informere den som har fått avslag på en begjæring om utskrift om retten til rettslig prøving og retten til å klage til overordnet myndighet». Riksadvokaten fremhevet at underretningen bør opplyse om klagefrist, klageinstans og

fremgangsmåte og at på disse punkter gjelder det som ellers gjelder for klager over påtaleavgjørelser i straffeprosessloven § 59a, samt at klagen fremsettes for den instans som har truffet avgjørelsen.

Deretter spurte vi om Riksadvokaten er kjent med påtalemyndighetens praksis for behandling av krav om utskrift av straffesaksdokumenter i avsluttede straffesaker, og om Riksadvokaten mener påtalemyndigheten gjennomgående praktiserer reglene om utskrift av straffesaksdokumenter i avsluttede straffesaker i henhold til regelverket. Vi spurte om hva som eventuelt er årsakene til påtalemyndighetens praksis på dette området. Vi ba også om Riksadvokatens kommentarer til Oslo politidistrikts ovennevnte beskrivelse av sin praksis på området.

Riksadvokaten svarte at de ikke har grunnlag for å konkludere med at påtalemyndighetens avgjørelser av krav om utskrift av dokumenter i avsluttede straffesaker, gjennomgående leder til avgjørelser i strid med straffeprosessloven § 28. Men Riksadvokaten antok at feil forekommer, at selve saksbehandlingen ikke alltid er i samsvar med det regelverket legger opp til og at praksis varierer mellom politidistrikter og mellom statsadvokatembeter. Årsaken til at feil forekommer, forklarte Riksadvokaten med at kravene om innsyn i mange tilfeller ikke er tilstrekkelig spesifikke, utformingen og innholdet i straffeprosessloven § 28 og «et noe vanskelig tilgjengelig grensesnitt mellom hhv. politiregisterforskriften §§ 27-1 og 27-2». Når det gjelder sakene som ombudsmannen omtalte i undersøkelsen, svarte Riksadvokaten at de refererte begrunnelsene viser at vurderingene i disse tilfellene ikke er konkrete nok og at vurderingen ikke har tatt utgangspunkt i straffeprosessloven § 28. Videre svarte Riksadvokaten at et avslag «selvsagt ikke [kan] begrunnes med henvisning til en praksis som i det konkrete tilfellet strider mot nevnte bestemmelse». Riksadvokaten opplyste at Oslo statsadvokater har meldt tilbake til dem at avgjørelsen som er referert derfra «ikke kan sies å representere en felles praksis, men er utslag av en konkret vurdering i den saken».

Avslutningsvis spurte vi om hvordan Riksadvokaten vil sikre at påtalemyndigheten innretter sin behandling av krav om utskrift slik at behandlingen er i tråd med regelverket på området. Vi ba også om Riksadvokatens synspunkter på om det eventuelt er grunn til å supplere eller korrigere rutiner, retningslinjer eller veiledere på området.

Riksadvokaten svarte at de ser at det kan være behov for nærmere føringer og klargjøringer, blant annet fordi flere statsadvokatembeter og politidistrikter har meldt tilbake at innsyns-/utskriftskrav i avsluttede straffesaker håndteres forholdsvis sjelden av den enkelte påtalejurist, noe som øker sjansen for at det gjøres feil og gjør behovet for veiledning større. Riksadvokaten vil vurdere om veiledning til påtalemyndigheten bør gis gjennom sentrale retningslinjer eller ved pålegg om utarbeidelse av lokale rutiner. Riksadvokaten opplyste også om at «[n]ærværende svar sendes statsadvokatembetene som igjen vil gjøre uttalelsen kjent for underliggende politidistrikter».

Ombudsmannens syn på saken

1. Hjemmelsgrunnlaget for krav om utskrift

Riksadvokaten har i sin redegjørelse til ombudsmannen vist til at det er straffeprosessloven § 28, og ikke politiregisterforskriften § 27-1, som regulerer adgangen til utskrift av straffesaksdokumenter for parter i avsluttede straffesaker. Ombudsmannen har ingen innvendinger mot denne lovforståelsen.

Riksadvokaten har, som redegjort ovenfor, lagt til grunn at det kan være behov for nærmere føringer og klargjøringer overfor påtalemyndigheten med hensyn til behandlingen av utskriftskrav. Ombudsmannen ber om at Riksadvokaten i denne forbindelse gjør påtalemyndigheten, i alle ledd, oppmerksom på hva som er riktig hjemmelsgrunnlag for behandlingen av slike utskriftskrav.

2. Generelle krav til påtalemyndighetens behandling av utskriftskrav

Det følger av forvaltningsloven § 4 første ledd bokstav b at med mindre annet er særlig bestemt, gjelder loven ikke «saker som forvaltningsorganet selv behandler eller avgjør i medhold av rettspleielovene». Straffeprosessloven er en av rettspleielovene, og utgjør sammen med påtaleinstruksen og politiregisterlovgivningen rammene for påtalemyndighetens virke. Ombudsmannen er enig med Riksadvokaten i at forvaltningsloven ikke gjelder for påtalemyndighetens behandling av krav om utskrift i medhold av straffeprosessloven § 28. Dette innebærer at forvaltningslovens bestemmelser om blant annet veiledningsplikt, saksbehandlingstid, utredningsplikt, begrunnelsesplikt og underretning ikke kommer direkte til anvendelse på påtalemyndighetens behandling av utskriftskrav etter straffeprosessloven § 28.

Riksadvokaten har i sin redegjørelse hit vist til at generelle forvaltningsrettslige prinsipper likevel er av betydning for påtalemyndighetens behandling av krav om utskrift av straffesaksdokumenter i avsluttede saker som del av kravet til god påtaleskikk. Riksadvokaten har videre pekt på at det på noen punkter er gitt tilsvarende uttrykkelige regler i straffeprosessloven, påtaleinstruksen og politiregisterforskriften som i forvaltningsloven.

Ombudsmannen er enig med Riksadvokaten i at generelle forvaltningsrettslige prinsipper og normer for god forvaltningsskikk også vil være av betydning for påtalemyndighetens behandling av krav om utskrift av straffesaksdokumenter i avsluttede saker, i den utstrekning normene og prinsippene følger av lovgivningen i strafferettspleien og hensynene bak lovgivningen slik de blant annet kommer til uttrykk i kravene til god påtaleskikk.

God forvaltningsskikk er et sett med normer som stiller krav til hvordan forvaltningen bør opptre i møte borgerne. Typisk gjelder dette krav til forvaltningens holdninger, kommunikasjon og opptreden, som at forvaltningen bør være saklig og hensynsfull, åpen og serviceinnstilt. Normene kan også stille krav til saksbehandlingen, for eksempel krav til skriftlighet og hvilken veiledning som kan forventes. Og de kan ha betydning for hvordan forvaltningen bør organisere sitt arbeid, ved at de stiller krav til for eksempel effektivitet, prioriteringer og god orden. Normene springer ut av de grunnleggende verdiene som forvaltningen må ivareta for å oppfylle sin rolle og ha tillit hos befolkningen. Dette er eksempelvis verdier som effektivitet, rettssikkerhet, demokrati,

likebehandling, forutsigbarhet, upartiskhet, tilgjengelighet, åpenhet, mulighet for å klage og få rettet feil. Dette er også verdier som forvaltningsloven er bygget på, jf. også NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov, kapittel 10, og som også kommer til uttrykk i Etske retningslinjer for statstjenesten. Høyesterett har i Rt-2009-1356-A avsnitt 31 lagt til grunn at staten også forventes å utøve sin private autonomi i tråd med god forvaltningsskikk.

Når det gjelder god påtaleskikk, har Johs. Andenæs i artikkelen «Juristrollen og juristetikk», Lov og Rett 1994/2 (årgang 33), s. 65-66 definert god påtaleskikk som «prinsippene for utøvelsen av den skjønnsmyndighet som påtalemyndigheten har på forskjellige trinn av prosessen.» I Fanbust m.fl., Juss og Etikk (2. utgave 2019), s. 18 beskriver Tor-Geir Myhrer god påtaleskikk som faglig-etiske spørsmål for påtalemyndigheten i politiet, hos statsadvokatene og hos Riksadvokaten. Videre gir Riksadvokatens rundskriv om etiske retningslinjer for medarbeidere i påtalemyndigheten, rundskriv nr. 2/2017, uttrykk for noen aspekter ved god påtaleskikk.

Ombudsmannen legger til grunn at det vil kunne gjøre seg gjeldende andre hensyn i strafferettspleien enn i den alminnelige forvaltningsretten. Dette innebærer at normene for god påtaleskikk ikke alltid er fullstendig overlappende med normene for god forvaltningsskikk. I denne saken legger ombudsmannen til grunn, i likhet med Riksadvokaten, at regler i straffeprosessloven, påtaleinstruksen, politiregisterlovgivningen, samt normer for god påtaleskikk, oppstiller krav til påtalemyndighetens behandling av krav til utskrift av straffesaksdokumenter for parter i avsluttede straffesaker. Disse kravene vil i saker som den foreliggende i stor grad sammenfalle med saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven og normene for god forvaltningsskikk.

3. Nærmere krav til påtalemyndighetens veilednings-, utrednings-, og begrunnelsesplikt

De ovennevnte klagene ombudsmannen har mottatt i saker som gjelder utskrift av straffesaksdokumenter, tyder på at påtalemyndighetens veilednings-, utrednings-, og begrunnelsesplikt ikke alltid er i tråd med generelle forvaltningsrettslige prinsipper og normer for god påtaleskikk.

Veiledningsplikten om retten til utskrift av straffesaksdokumenter følger av påtaleinstruksen § 26-5. Påtalemyndigheten skal etter denne bestemmelsen, når dom i straffesaken er rettskraftig, underrette fornærmede og etterlatte om deres rett til innsyn etter straffeprosessloven § 28. Ombudsmannen er enig med Riksadvokaten i at også alminnelig god påtaleskikk innebærer at påtalemyndigheten har en plikt til å veilede både sakens parter og andre, men at utstrekningen av denne veiledningsplikten beror på en konkret vurdering.

Ombudsmannen er videre enig med Riksadvokaten i at kjernen i forvaltningens utredningsplikt tilsvarer politiets og påtalemyndighetens plikter knyttet til etterforskingen og påtalearbeidet i straffesaker, herunder kravet til å sørge for sakens opplysning og objektivitetskravet. Hva gjelder påtalemyndighetens konkrete utredningsplikt ved behandling av krav om utskrift av straffesaksdokumenter, må påtalemyndigheten i den enkelte saken sette seg i stand til å foreta en

forsvarlig vurdering av om vilkårene for å innvilge eller avslå et krav etter straffeprosessloven § 28 er oppfylt. Riksadvokaten har lagt til grunn at krav om utskrift eller innsyn muligens oftere skulle ha vært fulgt opp med anmodninger om en nærmere redegjørelse for hvilken form for innsyn som kreves, hvilke dokumenter det kreves innsyn i, og hvilken rettslig interesse vedkommende mener å ha i det enkelte dokument, samt med informasjon om at avgjørelsen av kravet utstår inntil slik nærmere redegjørelse er gitt. Ombudsmannen er enig med Riksadvokaten i at hvorvidt denne plikten implisitt følger av konkrete bestemmelser i straffeprosessloven, påtaleinstruksen eller politiregisterlovgivningen, eller av alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper eller av et mer overordnet krav til god påtaleskikk, er av mindre betydning.

Ombudsmannen er videre enig med Riksadvokaten i at god påtaleskikk tilsier at avgjørelser om krav om innsyn eller utskrift av saksdokumenter skal begrunnes, herunder med henvisning til hva som eventuelt er grunnlaget og hjemmelen for å avslå utskrift. Det vises i denne sammenhengen for eksempel til ombudsmannens uttalelse 30. august 2019 (SOM-2019-12), der ombudsmannen uttalte at kravet til forsvarlig saksbehandling innebærer at forvaltningens begrunnelse bør gi parten mulighet til å forstå hvorfor en begjæring ikke førte frem.

Det fremgår av Riksadvokatens redegjørelse hit at påtalemyndighetens veiledningsplikt ikke er reflektert i standardmalene for underretningsbrev til fornærmede og etterlatte etter rettskraftig dom, noe som kan føre til at plikten ikke blir etterlevd. Ombudsmannen stiller seg positivt til at Riksadvokaten selv har tatt initiativ til at mangelen ved underretningsbrevene blir rettet opp snarest mulig.

Riksadvokaten anmodes videre om at rutiner for utredningsplikt og begrunnelsesplikt for avgjørelser om utskriftskrav slik dette er beskrevet ovenfor, innarbeides i Riksadvokatens varslede arbeid med retningslinjer og klargjøringer på området.

4. Underretning om avgjørelser

Det følger av politiregisterforskriften § 27-3 tredje ledd at politiet skal informere den som har fått avslag på en begjæring om utskrift om retten til rettslig prøving og retten til å klage til overordnet myndighet. Ombudsmannen er enig med Riksadvokaten i at det i underretningen også skal opplyses om klagefrist, klageinstans og fremgangsmåte.

Eksemplene på klagene ombudsmannen har mottatt, tyder på at påtalemyndigheten ikke i alle tilfeller har underrettet om retten til rettslig prøving og klagemuligheter. Riksadvokaten bes derfor, i forbindelse med sitt varslede arbeid med rutiner og retningslinjer for behandling av utskriftskrav, å klargjøre overfor påtalemyndigheten at det rutinemessig skal underrettes om rettslig prøving og klageadgang ved avslag på begjæringer om utskrift.

5. Frister for behandlingen av krav om utskrift

Eksemplene på klagen ombudsmannen har mottatt, tyder også på at påtalemyndighetens saksbehandlingstid ved behandling av krav om utskrift i noen tilfeller kan være svært lang.

Riksadvokaten har i svarbrevet hit opplyst at det verken i lov eller forskrift er gitt noen bestemmelse om fristen for å behandle krav om innsyn/utskrift etter straffeprosessloven § 28. I redegjørelsen til ombudsmannen legger Riksadvokaten til grunn at kravet skal avgjøres innen rimelig tid, og at hva dette innebærer beror på hvem som begjærer innsyn i hvilke, og hvor mange, dokumenter. Det skisseres at i enkelte tilfeller vil rimelig tid være i løpet av en uke.

Ombudsmannen har flere ganger uttalt at det følger av alminnelige prinsipper for forsvarlig saksbehandling at forvaltningsorganer skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold. Ombudsmannens uttalelse 4. mars 2018 (SOM-2017-4037) gjaldt saksbehandlingstid for en begjæring om innsyn i straffesaksdokumenter i en avsluttet straffesak. Ombudsmannen viste til at Riksadvokatens veileder om innsyn i straffesaksdokumenter, alminnelige regler om saksbehandlingstid i forvaltningen og hensynene bak reglene om saksbehandlingstid i offentleglova tilsa at innsynsbegjæringer skal avgjøres raskt. Ombudsmannen bemerket videre at en rask og hensiktsmessig behandling av innsynsbegjæringer forutsetter interne rutiner som gjør det praktisk gjennomførbart å vurdere innsynssaker fortløpende.

Hva som er forsvarlig saksbehandlingstid må etter ombudsmannen syn avgjøres konkret i den enkelte sak, og det kan variere med sakens art og omfang, slik også Riksadvokaten peker på i svaret hit. I den enkelte innsynssaken kan en saksbehandlingstid på en uke etter omstendighetene oppfylle fremdriftskravet. Ombudsmannen vil likevel bemerke at et krav fra sakens parter om utskrift av straffesaksdokumenter vil kunne miste sin aktualitet og betydning dersom saksbehandlingen tar lang tid. I slike tilfeller kan en uke være for lenge. Rask saksbehandling kan også være viktig av hensyn til partenes tillit til politiets og påtalemyndighetens virksomhet. Disse hensynene til aktualitet og tillit taler for at påtalemyndigheten må foreta løpende og raske vurderinger av alle innsynsbegjæringer, herunder krav om utskrifter fra sakens parter.

Riksadvokaten bes derfor, i sitt varslede arbeid med klargjøringer og retningslinjer for behandling av utskriftskrav, sørge for at påtalemyndigheten har klare rutiner for at utskriftskrav og klager over utskriftskrav behandles innen rimelig tid.

Konklusjon

Når påtalemyndigheten behandler krav fra sakens parter om å få utskrift i avsluttede straffesaker, gjelder flere generelle forvaltningsrettslige prinsipper. Disse prinsippene følger av straffeprosessloven, påtaleinstruksen, politiregisterlovgivningen og av normer for god påtaleskikk. Riksadvokaten har i svarbrevet hit erkjent at påtalemyndighetens behandling av slike utskriftskrav ikke alltid har vært i samsvar med regelverket og god påtaleskikk, og at praksis varierer mellom politidistrikter og mellom statsadvokatembeter. Riksadvokaten har videre opplyst at de vurderer å gi

nærmere veiledning til påtalemyndigheten gjennom sentrale retningslinjer eller ved pålegg om utarbeidelse av lokale rutiner.

Ombudsmannen er enig med Riksadvokaten i at det er behov for føringer og klargjøringer på området, og slutter seg til Riksadvokatens syn om at det bør utarbeides retningslinjer og rutiner for påtalemyndighetens behandling av krav om utskrift. Det er særlig behov for å klargjøre påtalemyndighetens veiledningsplikt, utredningsplikt og begrunnelsesplikt, samt krav til underretning om adgangen til rettslig prøving og klageadgang ved behandlingen av utskriftskrav. Det er også behov for rutiner som sikrer at utskriftskrav behandles innen rimelig tid. Videre bør det formidles til påtalemyndigheten at straffeprosessloven § 28 er riktig hjemmelsgrunnlag for slike utskriftskrav.

Riksadvokaten bes om å gi en tilbakemelding til ombudsmannen om fremdriften av arbeidet med rutinene og retningslinjene for behandlingen av utskriftskrav av straffesaksdokumenter innen utgangen av 2021.

27.5.2021 (2020/4920)