



Justis- og beredskapsdepartementet
Sivilavdelingen
postmottak@jd.dep.no

Deres ref
10/10885-EDE

Vår ref
2013-02

Dato
05.02.2013

Høring – etterkontroll av Kommisjonene for gjenopptakelse av straffesaker

Norsk Presseforbund (NP) er fellesorganet for alle norske medier i etiske og redaksjonelt faglige spørsmål, og skal blant annet verne om ytringsfriheten og informasjonsfriheten.

Vi takker for utsatt frist. Vår høringsuttalelse omhandler to hovedtema: Innsyn i kommisjonens saksdokumenter og møteoffentlighet.

1. Innsyn i kommisjonens saksdokumenter

Arbeidsgruppas forslag:

Vi støtter arbeidsgruppas forslag om å ta inn en bestemmelse i straffeprosessloven kap 27 om adgang til å gi allmennheten innsyn i kommisjonens avgjørelser og saksdokumenter, s. 84, punkt iv, men vil samtidig understreke at innsyn i avgjørelsene er et minstekrav som allerede følger av gjeldende rett.

Det kan ikke være noen tvil, som arbeidsgruppa påpeker, om at *"det neppe har vært meningen å innskrenke adgangen til innsyn i disse [gjenopptakelseskommisjonens] avgjørelsene etter at gjenåpningsspørsmålet ble flyttet ut av domstolene"*, og at kommisjonens avgjørelser må følge de samme regler som gjelder for rettens kjennelser etter forskrift om offentlighet i rettspleien, § 8(1).

Meroffentlighet:

Samtidig mener vi innsynsretten må favne videre enn det arbeidsgruppa foreslår. I tråd med det grunnlovsfestede offentlighetsprinsippet bør innsynsretten gjelde for all saksbehandling i kommisjonen, dvs. alle dokumenter som ligger til grunn for den endelige avgjørelsen, inkludert kommisjonens interne dokumenter. **Det generelle og omfattende unntaket for kommisjonens saksdokumenter som gjelder i dag etter strpl. § 398, siste ledd, må følgelig tas ut av loven.**

Vi merker oss at arbeidsgruppa mener innsyn i straffesaker vil kunne være *"ubehagelig sett fra domfelte, fornærmede og andre omtaltes side"* (s. 84, punkt iv). For ordens skyld vil vi påpeke at "ubehag" er ikke et relevant hensyn mot innsyn. Derimot vil internasjonale konvensjoner, som EMK art. 8, og hensyn til sakens opplysning, være relevante. Sistnevnte kan imidlertid også tale for innsyn ettersom offentlighet rundt en sak ofte viser seg å være en

styrke for sakens opplysning.

Når det gjelder spørsmålet om merinnsyn synes vi arbeidsgruppa er lite prinsipiell når den avfeier dette med at *"det vil være uheldig å innføre en særordning i gjenåpningssaker som avviker fra det som er tilfellet i straffesaker for øvrig"* (s. 85, punkt iv). Vi har to hovedargumenter for at krav om meroffentlighet bør innføres:

i) Krav om meroffentlighet i EMD:

Europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) fastslår i en sak mot Ungarn 14. april 2010 (TÁRSASÁG A SZABADSÁGJOGOKÉRT v. HUNGARY), at tilgang til dokumenter er en del av ytringsfriheten nedfelt i EMK art 10:

Saken dreide seg om en menneskerettighetsorganisasjons krav om å få utlevert et dokument fra Ungarns konstitusjonelle domstol. EMD viser her til at det gjentatte ganger i saker som angår domfellelser eller sensur av pressen i tilfeller hvor det var tale om publisering av informasjon med offentlig interesse, har vært uttalt at *"the public has a right to receive information of general interest"*. Dette innebærer ifølge EMD ikke bare at myndighetene skal ha tungtveiende grunner for å gripe inn mot pressen, når den publiserer eller søker å publisere informasjon av offentlig interesse. Det betyr også at myndighetene heller ikke ubegrunnet skal hindre pressens adgang til informasjon som kan danne grunnlag for arbeidet som *"offentlig vaktbikkje"*.

Advokat Jon Wessel-Aas omtaler dommen på sin blogg¹ 18.mai 2009 og tolker den slik at alle inngrep i medienes rett til å motta informasjon *"i det minste må kombineres med en plikt til å vurdere merinnsyn tilsvarende den vi har i offentleglova: "Når det er høve til å gjøre unntak fra innsyn, skal organet likevel vurdere å gi heilt eller delvis innsyn. Organet bør gi innsyn dersom omsynet til offentlig innsyn veg tyngre enn behovet for unntak."* Man kunne for eksempel foreslå en adgang til å unnta dokumenter hvis det er et saklig behov, men at dette behovet skal avveies mot samfunnets legitime rett til innsyn. "

ii) Forskjellen på straffesaker og saker fra gjenopptakelseskommisjonen:

En sentral forskjell på straffesaker og saker hos gjenopptakelseskommisjonen, er at straffesaker ender med henleggelse eller tiltale. Ved tiltale følger domstolsbehandling med offentlighet som hovedregel. For avhør som foretas i regi av gjenopptakelseskommisjonen, er det motsatt – gjennom avhør skal kommisjonen avgjøre om det er grunnlag for å gjenoppta en avsluttet straffesak. Det er med andre ord snakk om en svært inngripende avgjørelse, noe arbeidsgruppa selv bekrefter på s. 87, punkt iii: *"Reelt sett vi imidlertid kommisjonens avgjørelser kunne være vel så viktige for den domfelte som den opprinnelige avgjørelsen i straffesaken(..)"*. I saker som ikke gjenopptas, vil offentligheten aldri få vite hva som skjedde i kommisjonen. Man ser altså helt bort fra det grunnlovsfestede offentlighetsprinsippet som gjelder både i forvaltningen og i rettssystemet. Denne forskjellen gjør at det er gode grunner nettopp for å forskjellsbehandle saker hos politiet og saker i kommisjonen.

¹ <http://www.uhuru.biz/?p=8>

Vi mener dette er sterke argumenter for at gjenopptagelseskommisjonen skal ha plikt til å foreta en avveining mellom de hensyn som taler mot åpenhet, opp mot offentlighetens interesse i å få innsyn i dokumentene. Dette gjelder selvsagt ikke taushetsbelagte opplysninger, men vil gjelde alle øvrige dokumenter.

At man ikke en gang tar dette med i vurderingen, svekker arbeidsgruppas konklusjon på dette spørsmålet. Dette er et så grunnleggende spørsmål som i det minste må underlegges en skikkelig vurdering.

Interne dokumenter:

Arbeidsgruppa viser til at ”tilsvarende unntak er gjort for forvaltningsorgan generelt både i forhold til allmenninnsynsrett (offentleglova §14) og i forhold til partsinnsyn i forvaltningsloven § 18a)”. Samtidig hevdes det, med henvisning til rettspraksis, at tilsvarende unntak gjelder for innsyn hos politi og påtalemyndighet (s.86, punkt iii).

Unntaket for forvaltningsorgan i offentliglova § 14 har en vesentlig forskjell, ettersom kravet om merinnsyn gjelder, jf. offl. § 11. Når arbeidsgruppa ikke har foreslått å innføre krav om meroffentlighet for kommisjonens vurderinger, blir det direkte feil å sammenligne med offentliglova § 14. Det er stor forskjell på å kunne unnta et dokument kun fordi det faller inn under definisjonen ”internt”, og å måtte foreta en vurdering av om det er et reelt behov for unntak. Når arbeidsgruppa slutter seg til Offentlighetsmeldingens argumentasjon i dette spørsmålet, er det altså ut i fra et faktagrunnlag som ikke er likt. Dette svekker argumentasjonen.

Vi mener unntaket for interne dokumenter bør fjernes helt og at det heller blir innholden enn formen som avgjør hva som skal unntas. Dette kan man enkelt innføre ved å lovfeste krav om meroffentlighet: Altså en avveining mellom behovet for unntak opp mot hensynet til offentlighet. I det minste bør man følge modellen fra offentliglova, at man innfører et krav om meroffentlighet sammen med unntaket for interne dokumenter. Dette vil gi en bedre rettsikkerhetsgaranti og styrke tillitten til kommisjonens arbeid.

Taushetsbelagt informasjon:

Vi viser til høringsuttalelse fra Norsk Redaktørforening og forslaget til ny §397a og § 397b som fremmes der i punkt 4, og støtter dette.

2. Møteoffentlighet

Vi mener straffeprosesslovens § 398a må endres slik at vitneavhør som hovedregel skal være åpne.

Norsk Presseforbund har tidligere tatt til orde for at forarbeidene til straffeprosessloven §398a legger opp til åpne vitneavhør, og at avhør etter den forenklete prosedyre var ment å være en unntaksbestemmelse. Arbeidsgruppa deler ikke denne oppfatningen, og viser til en setning fra forarbeidene om at forenklet prosedyre vil ”særlig viktig ... i lys av at departementet foreslår at kommisjonsmedlemmene ikke skal arbeide for kommisjonen på heltid” (s. 90, punkt iii).

Vi fastholder at forenklet prosedyre var ment å være en unntaksform, og mener det følger logisk både av begrepet ”forenklet” og av at de to andre formene – direkte avhør og avhør ved domstolen, blir nevnt først i forarbeidene. Hvis det skulle være noe mening å lov feste de to første avhørsformene, så må i det minste forutsetningen ha vært at de også skulle bli brukt.

Arbeidsgruppa viser til følgende tre forhold som tilsier at kommisjonen bør kunne gjennomføre forenklet prosedyre: At det er tidkrevende, at det er kostbart og hensynet til sakens opplysning.

Etter vårt syn er hensyn som åpenhet, herunder rettssikkerhet og uavhengig kontroll, så tungtveiende at tid og kostnader må være av underordnet betydning. Vi står da igjen med hensynet til sakens opplysning. Det vises til faren for at vitner kan tilpasse hverandres forklaringer og at kommisjonen derfor – som politiet – må ha mulighet til å foreta avhørene bak lukkede dører.

Vi vil igjen understreke forskjellen mellom politiavhør i forkant av en mulig straffesak og avhør som foretas i gjenopptakelsessaker. Sistnevnte munner altså ut i en avgjørelse som har stor betydning for den enkeltes rettssikkerhet, men som likevel slutter der når saken ikke gjenopptas. Når politiavhør ender med tiltale, følger domstolsbehandling med offentlighet som hovedregel. Rettssikkerheten er med dette langt bedre ivaretatt.

Når det gjelder faren for at vitner skal tilpasse hverandres forklaringer etter å ha hørt referat i mediene, er dette også en fare for i straffesaker for domstolene. Likevel skal det mye til før dette går foran hensynet til åpne rettsmøter. Vi viser i denne forbindelse til Dommerhåndboka utgitt av Den norske Dommerforening i 2006, der det står følgende i punkt 4.2.6.2. s. 19:

”Dette er antakeligvis den mest benyttede hjemmel for å lukke rettsmøter. Utvalget vil bemerke at vilkårene for å lukke dørene av hensyn til sakens opplysning, er strammet inn etter endringene iverksatt 1. september 2001. Det må nå foreligge særlige forhold som gjør lukkede dører påkrevd. Bestemmelsen er formulert slik at det tydelig framgår at lukking av dørene bare skal skje når det finnes påkrevd ut i fra særlige forhold i den enkelte sak, og det derfor er et markert behov for lukkede dører. (...) Utvalget understreker at bestemmelsen skal benyttes med stor tilbakeholdenhet.”

I håndboka kommer Dommerforeningen også med en sterk anbefaling om ikke å utelukke pressen, selv om det skulle være behov for å begrense offentligheten i punkt 4.2.7, s. 19:

”Retten kan alltid nedlegge referatforbud når de hensynene som taler for lukkede dører er tilstrekkelig sterke til at referatforbud kan begrunnes. Dette gjelder både i sivile saker og straffesaker, jf. domstolloven § 129 annet ledd bokstav b. Med unntak for de sakene hvor det i loven er uttrykkelig bestemt at rettsmøtet skal gå for lukkede dører, vil det etter utvalgets mening sjelden være behov for å utelukke pressen. Utvalget mener at de hensyn som tilsier lukkede dører som oftest vil ivaretas ved at det nedlegges et begrenset referatforbud.”

At praktisering av domstoloven er relevant for praktiseringen av straffeprosesslovens regler om kommisjonens arbeid, følger klart av Ot.prp. 71 (2000-2001) Om lov om endringer i straffeprosessloven mv. (gjenopptakelse), kap.8:

"Fjerde ledd første punktum bestemmer at kommisjonens avhørsmøter og eventuelle muntlige høringer i utgangspunktet skal holdes for åpne dører. I enkelte situasjoner kan det imidlertid være påkrevd å lukke dørene. I fjerde ledd annet punktum er kommisjonen derfor gitt myndighet til på visse vilkår å bestemme at dørene skal lukkes. Unntaksbestemmelsen er utformet etter mønster av domstoloven § 125 første ledd bokstaverne a, b og c slik bestemmelsen lyder etter lovendring 4. juni 1999 nr. 37, og skal forstås på samme måte."

Med andre ord må de føringene som gis av Dommerforeningen, også være relevant for kommisjonens praksis.

Endelig er det vår oppfatning at hensynet til sakens opplysning også taler for åpenhet ettersom dette ofte kan få flere til å engasjere seg i saken, noe som igjen kan føre til at det fremkommer flere opplysninger.

Oppsummert mener vi altså at både forarbeid, hensynet til den enkeltes rettssikkerhet, samfunnets tillitt til kommisjonens arbeid, og muligheten til å føre en uavhengig kontroll over kommisjonens arbeid, tilsier åpne vitneavhør.

I motsetning til arbeidsgruppa har vi liten tillitt til at *"kommisjonen vil se offentlighet som en egenverdi i saker av stor allmenn interesse og vurdere dette aktivt opp mot de motstridende interesser"*, s. 91 punkt iii, og mener arbeidsgruppa selv argumenterer godt for hvorfor ikke i siste avsnittet av punkt 3.2.8 på s. 91: *"Så langt er det arbeidsgruppens vurdering at kommisjonens nok i sterkere grad kunne vektlagt åpenhetens betydning for allmennhetens tillitt til kommisjonene.(...)"*.

Når ikke dette er gjort til nå, er det liten grunn til å tro at kommisjonen vil endre sin praksis uten å få pålegg om det gjennom lov. Som Norsk Journalistlag og Norsk Redaktørforening påpeker i sine høringsuttalelser til denne rapporten, så gjør norske domstoler allerede i dag de avveininger som kommisjonene mener det er vanskelig å sette gode kriterier for (s.91), i domstoloven § 125. Forskjellen her er at man oppstiller krav om åpenhet, også er det opp til domstolen å vurdere om kravene til hemmelighold er oppfylt. Dette er et system kommisjonen enkelt kan følge.

Etter vårt syn tydeliggjør kommisjonens praksis til nå et behov for at kravet til åpenhet og innsyn forankres i loven, både når det gjelder vitneavhør og dokumentinnsyn.

Med vennlig hilsen



Kristine Foss

juridisk rådgiver