

Justis- og beredskapsdepartementet
Sivilavdelingen
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Deres ref: 10/10885 - EDE

Rapport om etterkontroll av Gjenopptakelseskommisjonen - høring

Innledning

Norsk Redaktørforening (NR) er en faglig forening som representerer rundt 750 norske redaktører fra alle typer nyhets- og aktualitetsmedier. Ytringsfrihet, redaksjonell uavhengighet og tilgang til informasjon er blant foreningens hovedoppgaver.

Vi viser til høringsbrev av 22. oktober 2012.

NR står ikke på listen over høringsinstanser. Vi tillater oss likevel å komme med noen synspunkter på de delene av rapporten som omhandler spørsmål knyttet til åpenhet, innsyn og kommisjonens forhold til medier og allmennhet. Vi mener det er naturlig, ikke minst sett i lys av at NR – i forkant av utvalgets arbeid – ble bedt spesielt av utvalgets leder om å komme med innspill til nettopp disse problemstillingene.

1. Generelt

Etter vårt syn har ikke arbeidsgruppen evnet å bringe konsistens og klarhet inn i vurderingene av åpenhet rundt kommisjonens arbeid. Rapportens drøftinger bærer preg av det vi oppfatter som til dels motstridende argumentasjon, overraskende tolkninger hva gjelder sammenhengen i lovverket, og det vi vil kalle nærmest gammelmødige vurderinger av hensyn som taler for og mot åpenhet og innsyn. Den eneste regelendringen som foreslås, er en ren kodifisering av dagens praksis, og som vel må betraktes som det absolutte minimumsnivå hva innsyn angår: Kommisjonens beslutninger om gjenåpning skal være offentlige.

I det lyset fremstår det nærmest som paradoksalt at gruppen samtidig anbefaler kommisjonen å utarbeide «en skriftlig strategi som bygger på prinsippene i den statlige kommunikasjonspolitikken (åpenhet, medvirkning, nå alle, helhet og aktiv)». Dersom arbeidsgruppens anbefalinger for øvrig skulle bli fulgt, vil ikke kommisjonens anbefalinger ikke være i nærheten av å kunne oppfylle målene om åpenhet, slik de er utformet i den statlige informasjonspolicyen. Kommisjonen har vært, og vil fortsatt være, kanskje det mest lukkede offentlige organet i Norge. Det burde bekymre en arbeidsgruppe som skal vurdere kommisjonens tillit, ikke minst i et rettssikkerhetsperspektiv.

2. Kommisjonens status

Arbeidsgruppen har rett i at Gjenopptakelseskommisjonen rent teknisk er en «hybrid», i det den verken kan sies å være en ren domstol, et rent forvaltningsorgan eller et rent etterforskningsorgan. Vi er imidlertid av den oppfatning av både ut fra de reelle, faktiske forhold, og ut fra et rettssikkerhetsperspektiv, er mest naturlig å legge prinsippene for domstolbehandling til grunn. Vi er innforstått med at det kan medføre sterkere begrensninger på en eventuell innsynsrett til dokumenter, enn dersom man betrakter kommisjonen som et forvaltningsorgan. Nå er dette selvsagt er fullt mulig å bøte på langt på vei, dersom viljen er til stede. Vi kommer tilbake til det.

Problemet er at utvalget har akseptert kommisjonens definisjon av seg selv som ulike ting, ut fra hva som gir minst grad av innsyn for allmennheten. Kommisjonen er *ikke* et forvaltningsorgan med hensyn til offentleglova. Dermed unngår man dokumentinnsynsreglene for forvaltningen. Men kommisjonen er heller ikke en domstol, med hensyn til reglene om åpne møter. I stor grad virker det som om gruppen har definert kommisjonen inn i den mørkeste kroken av dem alle: som etterforskningsorgan. Det harmonerer i så fall svært dårlig med tanke på kommisjonens reelle mandat og myndighet, og det ellers uttrykte behovet for og ønsket om at kommisjonen skal fremstå som et uttrykk for en etterprøvbarhet av den ellers åpne rettspleie.

Det harmonerer heller ikke godt med det historiske bakteppet for opprettelsen av kommisjonen. Som arbeidsgruppen selv refererer til; i Justisdepartementets høringsbrev av 17. april 1996 ble det skissert tre alternative modeller for utformingen av gjenåpningsinstituttet: overordnet domstol, sideordnet domstol eller klagerett. Når det tredje alternativet ble valgt, så var det for å skape uavhengighet til det eksisterende domstolsapparatet – ikke å fjerne gjenopptakelsesinstituttet fra de alminnelige domstolsprinsipper om kontradiksjon og åpenhet.

Arbeidsgruppen må da også – riktignok noe motstrebende – innrømme at nærheten til domstolenes arbeidsform er til stede. Det heter under punkt 2.3.3 – side 24:
«Likevel trekker intervjuene i retning av at kommisjonen har fått noen domstollignende trekk; formen på saksfremleggene har til en viss grad kommet til å følge domstolenesform. Også kommisjonens lekfolkinnslag, muligheten for vitneføring og bruk av advokat, er prosessuelle innslag som vanligvis forbindes med domstoler.»

3. Avhørsformer

Straffeprosesslovens §398a åpner i utgangspunktet for innkalling og avhør av vitner for kommisjonen etter to spor; enten som bevisopptak utenfor hovedforhandling eller som politiavhør. I førstnevnte tilfelle skal minst tre av kommisjonens medlemmer være tilstede og møtene går for åpne dører. For slike avhør gjelder alminnelig vitneplikt. Avhør etter reglene om politiavhør er frivillig, og det gjelder ingen regel om åpne dører.

Vi viser til merknadene i ot prp nr 70 (2000-2001) punkt 8.2.2 om de respektive alternativene:
"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."

"Femte ledd regulerer avhør som ikke følger reglene om bevisopptak, men reglene om politiavhør. Verken siktede eller vitner har plikt til å møte til slike avhør, og har heller ikke plikt til å forklare seg."

Vi viser også til samme prp, punkt 4.4.3.5.2, hvor det blant annet heter:

"Departementet går inn for at kommisjonen skal kunne oppta forklaringer på tre måter. For det første bør dette kunne skje ved avhør direkte for kommisjonen etter reglene om bevisopptak utenfor hovedforhandling. Departementet er enig med riksadvokaten i at slike avhør i utgangspunktet bør være offentlige, men at kommisjonen på samme måte som en domstol bør kunne lukke dørene dersom hensynet til sakens opplysning tilsier det. For det andre bør kommisjonen kunne begjære bevisopptak ved domstolene, der et eller flere av kommisjonens medlemmer kan møte og stille spørsmål på vegne av kommisjonen. De to formene for avhør som til nå er nevnt, vil lett kunne bli tid- og ressurskrevende. Som det ble påpekt i høringsnotatet kan det også være behov for en enklere fremgangsmåte, og departementet går inn for at avhør skal kunne opptas av ett eller flere av kommisjonens medlemmer, av ett medlem og en ansatt i sekretariatet eller av en eller flere ansatte i sekretariatet. Departementet er enig med riksadvokaten i at slike avhør i utgangspunktet bør reguleres på samme måte som politiavhør. et vises til merknadene til § 398 a. Denne siste måten å innhente forklaringer på blir særlig viktig i lys av at departementet foreslår at kommisjonsmedlemmene ikke skal arbeide for kommisjonen på heltid. Ved uformelle avhør gjelder ikke noen møte- eller forklaringsplikt. Dersom slike elementer av tvang er nødvendig for å få gjennomført avhøret, er avhør ved bevisopptak for retten eller for kommisjonen eneste mulighet."

Vi mener lovforarbeidene må forstås slik at kommisjonens vitneavhør i utgangspunktet skal skje etter reglene om bevisopptak utenfor hovedforhandling, og at vitneavhør etter reglene om politiavhør er det subsidiære alternativet. I hvert fall er det – slik vi ser det – ingenting i forarbeidene som tilsier at politiavhør skal være det normale. Problemet er at det er nettopp det som har skjedd. Vi viser til brev av 7. oktober 2010 (vedlagt), fra kommisjonens leder, Helen Sæther, til pressorganisasjonene – i forbindelse med spørsmålet om åpen høring i Treholt-saken. Sæther skriver:

"Det Gjenopptakelseskommisjonen gjør, er ikke å "lukke dørene" i denne saken, men å følge vår vanlige arbeidsmåte".

Kommisjonens leder slår altså fast at kommisjonen har valgt en av de to valgte arbeidsmåtene som sin "vanlige". I praksis viser det at tanken om åpne prosesser i kommisjonen ikke har fått gjennomslag. Gjenopptakelseskommisjonen er et lukket forum, stikk i strid med det som var tanken da kommisjonen ble opprettet. Sæther nevner selv – da som argument for ikke å gjennomføre åpne avhør i Treholt-saken – at det kun en gang i kommisjonens historie er avholdt åpne høringer.

Det er formodentlig unødvendig å utdype hvorfor dette er uheldig, både med hensyn til rettssikkerheten for den som har begjært gjenopptakelse og for allmennhetens tillit til kommisjonen og rettssystemet som sådan. Det at Gjenopptakelseskommisjonen i det hele tatt går inn og vurderer en sak, er i utgangspunktet en indikasjon på et mulig feilgrep i rettsvesenet. Desto viktigere er det at man i slike prosesser ikke henfaller til mindre åpenhet enn ved ordinær domstolsbehandling.

Systemet som skal kontrollere kan ikke være mindre åpent enn det systemet som kontrolleres. I de tilfeller hvor kommisjonen konkluderer med at det ikke er grunnlag for gjenopptakelse, står vi imidlertid i den paradoksale situasjon at den prosessen som skal være en rettssikkerhetsgaranti for tidligere dommer er mindre åpen enn den opprinnelige rettslige prosessen. Av mange hensyn må det sies å være uholdbart.

Nå er det – som kommisjonens leder riktig påpeker – slik at man som vitne ikke er pliktig til å la seg avhøre etter det hovedalternativet kommisjonen har valgt for sitt arbeid. Det er imidlertid

grunn til å tro at svært mange vitner, og med Treholt-saken som typisk eksempel, selv vil være interesserte i å slippe med et politiavhør, fremfor et avhør i åpent møte. Dermed er det forholdsvis enkelt for kommisjonen å få gjennomføringen av vitneavhørene inn på et spor som er bekvemt for kommisjonen og for vitnene, men som altså i mange sammenhenger vil stå i motstrid til interessene hos dem som kommisjonen primært er til for: den domfelte og allmennheten.

På denne bakgrunn mener vi det er nødvendig å endre straffeprosesslovens §398a, slik at det ikke lenger åpnes for at vitneavhør for kommisjonen kan gjennomføres etter reglene for politiavhør, men at slike avhør uansett må gjennomføres etter reglene om bevisopptak utenfor hovedforhandling, og med åpne dører. De alminnelige prinsipper i domstolloven for lukking av dørene eller nedleggelse av referatforbud bør være mer enn tilstrekkelige til å ivareta de hensyn som kan begrunne unntak for hovedregelen.

Vi er derfor svært undrende til arbeidsgruppens konklusjon under punkt 3.2.8.4, side 91 i rapporten:

«Arbeidsgruppen ser imidlertid ingen grunn til å foreslå endringer i reglene på dette punkt, da det vanskelig kan settes gode kriterier for når, og i hvilken grad, saker skal gå for åpne dører. Arbeidsgruppen forutsetter imidlertid at kommisjonen vil se offentlighet som en egenverdi i saker av stor allmenn interesse og vurdere dette aktivt opp mot de motstridende interesser. Så langt er det arbeidsgruppens vurdering at kommisjonen nok i sterkere grad kunne vektlagt åpenhetens betydning for allmennhetens tillit til kommisjonen.»

Dette er vurderinger som hver eneste dag foretas av norske domstoler (og for politiske møter også av folkevalgte organer). De kriterier som arbeidsgruppen etterlyser er relativt grundig redegjort for i domstollovens kapittel 7, med tilhørende forarbeider og dertil gjennom ganske omfattende rettspraksis.

4. Dokumentinnsyn - taushetsplikt

Som utgangspunkt for sine vurderinger rundt mulig dokumentinnsyn hos kommisjonen, skriver arbeidsgruppen under punkt 3.2.8.2, side 82:

«Utgangspunktet er således innsynsrett med mindre unntak foreligger i lov og til ivaretagelse av hensynet til personvern og andre tungtveiende hensyn. Opplysninger i straffesaker vil imidlertid i praksis stort sett være underlagt lovbestemt taushetsplikt av personvern hensyn, jfr. domstolloven § 63 a og strpl. § 61 a. Den praktiske hovedregel i straffesaker er derfor at det må foreligge lovhjemmel for innsyn som gjør unntak for det lovfestede forbud taushetsplikten representerer.»

Domstollovens § 63a lyder:

«§ 63a. Dommere og andre som utfører tjeneste eller arbeid for et dommerkontor plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det de i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om:

- 1) noens personlige forhold, eller*
- 2) tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår.*

Forvaltningsloven §§ 13 til 13 e og straffeloven § 121 får tilsvarende anvendelse.

Paragrafen her gjelder ikke for noe som er kommet frem i et rettsmøte eller en rettsavgjørelse. Taushetsplikten gjelder heller ikke om det som er framkommet i de deler av et saksdokument som allmennheten kan gis innsyn i etter reglene i tvisteloven kapittel 14.»

Straffeprosesslovens § 61 a lyder:

«§ 61a. Enhver som er ansatt i eller utfører tjeneste eller arbeid for politiet eller påtalemyndigheten, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i straffesaker får vite om:

- 1) noens personlige forhold, eller*
- 2) tekniske innretninger og framgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår.*

Taushetsplikten gjelder også for andre opplysninger som det ut fra hensynet til etterforskningen i den enkelte sak er nødvendig å holde hemmelig.

Taushetsplikten gjelder også etter at vedkommende har avsluttet tjenesten eller arbeidet. Han kan heller ikke utnytte opplysninger som nevnt i paragrafen her i egen virksomhet eller i tjeneste eller arbeid for andre.»

Vi stiller oss svært tvilende til arbeidsgruppens konklusjon på dette punkt. Svært mye av innholdet i de dokumentene kommisjonen skal håndtere, vil være kjent gjennom den rettslige behandlingen. I den utstrekning de *ikke* er det, fordi domstolene har lagt restriksjoner på adgangen til rettsmøtene, eller på adgangen til å referere fra dem, i tråd med domstolovens regler, vil kommisjonen kunne benytte de samme unntaksbestemmelser i sitt arbeid. For Gjenopptakelseskommisjonen kunne en «fusjon» av reglene i domstoloven, straffeprosessloven og de alminnelige innsynsprinsippene se slik ut, for eksempel i en ny § 397a og §397b:

«§ 397a. Enhver kan be om innsyn i kommisjonens dokumenter. Innsyn kan avslås for opplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt, jfr § 397b.»

«§397b. Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for kommisjonen plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det de i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om:

- 1) noens personlige forhold, eller*
- 2) tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår.*

Forvaltningsloven §§ 13 til 13 e og straffeloven § 121 får tilsvarende anvendelse.

Taushetsplikten gjelder også for andre opplysninger som det ut fra hensynet til etterforskningen i den enkelte sak er nødvendig å holde hemmelig.

Paragrafen her gjelder ikke for noe som er kommet frem i et rettsmøte eller en rettsavgjørelse.

Taushetsplikten gjelder heller ikke om det som er framkommet i de deler av et saksdokument som allmennheten kan gis innsyn i etter reglene i tvisteloven kapittel 14.»

Etter vårt syn vil dette i praksis dekke de behov for unntak som arbeidsgruppen påpeker, samtidig som det ivaretar helt elementære prinsipper for åpenhet og innsyn.

5. Begrunnelser

Vi har tidligere gitt uttrykk for at vi finner det oppsiktsvekkende at kommisjonens leder begrunner den store bruken av politiavhørssporet med praktiske hensyn, og at hun har vist til stor geografisk spredning med hensyn til hvor kommisjons-medlemmene bor. Vi registrerer at arbeidsgruppen henger seg på og aksepterer denne argumentasjonen. Det gjør den ikke mindre urovekkende. Dersom rent praktiske forhold, som reisekostnader og overnatting, skal bidra til å svekke tilliten til en viktig rettssikkerhetsinstans, så er det mer enn bekymringsfullt. Her må departementet skjære gjennom og sørge for at ikke denne typen begrensninger blir avgjørende for den allmenne tillit til kommisjonens arbeid.

Oslo, 2012-12-06

Med vennlig hilsen
for Norsk Redaktørforening

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Arne Jensen', written in a cursive style.

Arne Jensen
ass. generalsekretær

Vedlegg



KOMMISSJONEN FOR
GJENOPPTAKELSE AV STRAFFESAKER

Sjefredaktør Hilde Haugsgjerd, Aftenposten

Ansv redaktør Bernt Olufsen, VG

Ansv redaktør Lars Helle

Deres referanse

Deres dato

Vår referanse

Vår dato

20100092

7. oktober 2010

ÅPENHET ELLER "LUKKEDE DØRER" I TREHOLT-SAKEN?

Det vises til deres felles brev av 6. oktober 2010.

I media har det fra flere hold kommet krav om at Gjenopptakelseskommisjonen skal gjennomføre vitneavhør i Treholt-saken som åpne avhørsmøter/åpen høring, slik at offentligheten gis innsyn. Redaktørene i Aftenposten, VG og Dagbladet har den 6. oktober 2010 fremsatt en "begjæring om åpen høring". De har henvist til straffeprosessloven § 398 a, fjerde ledd, hvorefter avhørsmøter etter første og annet ledd og høring etter § 398 første ledd holdes for åpne dører.

Jeg har forståelse for ønsket om åpenhet i Gjenopptakelseskommisjonens behandling av Treholt-saken. Jeg mener dessuten at hensynet til åpenhet og innsyn er legitimt og tungtveiende, ikke minst i denne saken.

Straffeprosessloven § 398 sier for det første at kommisjonen av eget tiltak skal sørge for at saken er så godt opplyst som mulig før den treffer sin avgjørelse.

I § 398 a er bestemt at Kommisjonen kan oppta forklaringer fra vitner på to måter:

- Ved avhør direkte for Kommisjonen etter reglene om bevisopptak utenfor hovedforhandling, jf § 398 a annet ledd. Minst tre av kommisjonsmedlemmene må i så fall være til stede. Slike avhør vil i utgangspunktet være offentlige, men det vil være adgang til å lukke dørene.
- Kommisjonen eller en som handler på vegne av den, kan avhøre domfelle og vitner etter reglene om politiavhør, jf strprl § 398 a femte ledd. I lovforarbeidene er dette omtalt slik at avhør kan foretas av ett eller flere av kommisjonens medlemmer, av ett medlem og en ansatt i sekretariatet, eller av en eller flere ansatte i sekretariatet.

Dessuten kan kommisjonen i henhold til § 398 b begjære bevisopptak i form av vitneavhør for retten.

Med unntak for kommisjonens leder, har dens medlemmer og varamedlemmer andre heltids jobber. Medlemmene er geografisk spredt, for tiden bosatt med Tromsø, Kristiansand og Bergen som geografiske ytterpunkter. Kommisjonen har et sekretariat med fast ansatte utredere, for tiden syv juridiske og to med politifaglig bakgrunn.

Postadresse
Postboks 8026 Dep.
0026 Oslo

Kontoradresse
Teatergt. 5, 0160 Oslo
Der er

Telefon*
22 69 13 70
Telefax

Internett
www.gjenopptakelse.no
post@Gjenopptakelse.no

Leder
Helen Sævi

Kommisjonens vanlige arbeidsmåte når det gjelder avhør av vitner har hele tiden vært det annet alternativ som er gjengitt ovenfor av de loven åpner for; avhør gjennomføres av utrederne etter reglene om politiavhør. Ved noen anledninger har Kommisjonens leder deltatt. Jeg nevner at det gjøres lyd- og bildeopptak av avhørene.

Kommisjonen har én gang holdt åpen høring. Den gikk over fire dager i 2006, da sakkyndige på tre tekniske bevis i Torgersen-saken skulle redegjøre for sine vurderinger og konklusjoner, og gis anledning til å kommentere hverandre.

I Treholt-saken kan det bli aktuelt å avhøre et større antall vitner; foreløpig anslag er 50-60 personer. Med kommisjonens sammensetning og virkemåte, vil det være betydelige praktiske problemer med å gjennomføre avhør etter det først nevnte alternativ, eller som åpen høring. Vi er helt i innledningsfasen av vår utredning. Den videre utredning kan vise f.eks. at noen av de vi nå har på listen, er mindre aktuelle, og bringe frem nye navn. Parallelt vil det pågå andre undersøkelser, som kan frembringe resultater som også bør foreholdes vitner. Jeg har vanskelig for å se for meg at denne prosessen på en god måte kan ivaretas gjennom en åpen høring.

Til dette kommer at mange av de aktuelle vitnene har en felles bakgrunn og i stor utstrekning skal forklare seg om de samme forhold. I straffeprosessen ønsker man i alminnelighet å få en så uholdt forklaring fra vitner om hva de selv har sett og hørt og deltatt i, som mulig. Det er ingen offentlighet rundt politiavhør, og vitner som skal forklare seg for retten, skal etter loven ikke være til stede i rettssalen og følge forhandlingene før de selv skal forklare seg. Man ønsker å unngå at de påvirkes, både for så vidt gjelder deres hukommelse og deres holdninger, og at de kan få en mulighet til å tilpasse sine forklaringer. En straffesak går riktignok som hovedregel for åpne dører, med medledetning av de kjente sakene – men da har vitnene på forhånd avgitt forklaringer til politiet, som de kan foreholdes hvis de forklarer seg annerledes i retten.

Sakens rette opplysning er også et tungtveiende hensyn. Jeg tror at vi får de riktigste og mest selvstendige vitneforklaringer når våre vitner ikke fortløpende gjennom media har kunnet følge med i hva de foregående vitner har forklart.

Det Gjenopptakelseskommisjonen gjør, er ikke å "lukke dørene" i denne saken, men å følge vår vanlige arbeidsmåte.

I den avgjørelse som kommisjonen treffer, vil det bli redegjort for kommisjonens utredning og vurderinger. Denne er et offentlig dokument som enhver kan få tilgang til.

Om det i denne saken er riktig å gi offentlig innsyn i vår utredning på et tidligere tidspunkt, vil vi ha under kontinuerlig vurdering. Også kommisjonen ønsker full avklaring og åpenhet i de spørsmål som er reist i denne saken.

Dette brev sendes pr e-post og vanlig post.

Med hilsen

Helen Sæter
leder