

Justis- og beredskapsdepartementet
postmottak@jd.dep.no

Oslo 29. september 2017

NOU 2017: 5 En påtalemyndighet for fremtiden — Påtaleanalysen

Norsk Presseforbund (NP) er fellesorganet for norske medier i etiske og redaksjonelt faglige spørsmål. Norsk Redaktørforening (NR) er en landsomfattende sammenslutning av redaktører i alle typer medier. Norsk Journalistlag (NJ) er organisasjonen for redaksjonelle medarbeidere, herunder ledere og frilansere som har journalistikk som yrke.

Vår uttalelse begrenser seg til det som omhandler utadrettet virksomhet og innsyn/åpenhet. Generelt mener vi at påtaleanalysen burde munnet ut i et eget tiltak for mer åpenhet, og har derfor med et eget forslag om dette.

Tiltak 1 Samfunnsoppdrag:

Vårt forslag: Innlemme politi- og påtalemyndighetene i offentlighetsloven

Påtaleanalyseutvalget foreslår følgende definisjon til hva som er påtalemyndighetens samfunnsoppdrag:

«Påtalemyndigheten skal gjennom sitt ansvar for straffesaksbehandlingen ivareta borgernes rettssikkerhet og bidra til å skape et trygt samfunn, ved aktivt og effektivt bekjempe og forebygge kriminalitet sammen med politiet.»

Videre viser NOUen til Riksadvokatens rundskriv 2/2012 med krav og forventninger til politiet og statsadvokatene i straffesaksarbeidet, og de årlige mål- og prioriteringsskriv, hvor man understreker viktigheten av å:

«sikre en målrettet og effektiv straffesaksbehandling av høy kvalitet som ivaretar rettssikkerhet og menneskerettigheter».

Vi har ingen synspunkter på den foreslåtte definisjonen, men har noen innspill til hvordan man kan ivareta samfunnsoppdraget og sikre at straffesaksbehandlingen ivaretar rettssikkerhet og menneskerettigheter:

En viktig rettssikkerhetsgaranti er velfungerende medier. En forutsetning for velfungerende medier, er et åpent samfunn med mest mulig tilgang til informasjon. Det gjelder ikke minst innenfor politi og påtalemyndighet. Mer åpenhet på dette området tilrettelegger for en bedre uavhengig kontroll av politiets etterforskning og avgjørelser i straffesaker.

Etter gjeldende rett gjelder ikke offentlighetsloven for gjøremål politi- og påtalemyndigheter har etter rettspleielovene. Dette innebærer at hele saker og sakskompleks kan holdes skjult for offentligheten, uten at man må gjøre en vurdering av om det er nødvendig. Opplysninger kan altså unntas selv om det er helt uproblematisk å offentliggjøre.

Dette står i klar motstrid til det grunnlovfestede offentlighetsprinsippet og prinsippet om merinnsyn som forutsetter at alt hemmelighold skal ha gode begrunnelser. Det samme følger av EMK artikkel 10 der EMD og Høyesterett har lagt til grunn at retten til å motta informasjon kan ha vern etter artikkel 10. Tilbakeholdelse av opplysninger blir dermed et inngrep i ytringsfriheten som må vurderes opp mot unntakskriteriene i artikkel 10 annet ledd, se blant annet «Legevaktkjennelsen» i Rt. 2015 s. 1467, Treholtinnsynsaken i Rt. 2013 s.374, EMD Tarsasag mot Ungarn 2009 og EMDs storkammeravgjørelse i saken Magyar Helsinki Bizottság mot Ungarn 2016: «...in circumstances where access to information is instrumental for the exercise of the applicant's right to receive and impart information, its denial may constitute an interference with [article 10 ECHR]».

Selv om mange av opplysningene som politi- og påtalemyndigheter besitter har gode grunner for å unntas fra offentlighet, bør ikke det føre til at alt unntas. Særlig i saker som ender hos politiet uten ettergående domstolsbehandling med den grad av offentlighet det innebærer, er det særlig problematisk med fullt hemmelighold. Her er også etterforskningshensynet mindre til stede.

Vi mener derfor man bør endre offentlighetsloven slik at den ikke unntar gjøremål som politi- og påtalemyndigheter har etter rettspleielovene.

Som støtte for dette viser vi til St.meld. nr 26 (2003-2004) som tar til ordet for at de grunnleggende prinsippene om dokumentoffentlighet bør gjelde for politi/påtale på s. 144:

«Det er også noe uklart om kommisjonen mener at prinsippet om dokumentoffentlighet skal gjelde for påtalemyndighetens virksomhet i saker som behandles etter rettspleielovene (straffeprosessloven) (...). Spørsmålet er særlig aktuelt for saker som avsluttes hos påtalemyndigheten (etter skriftlig behandling) uten noen domstolsavgjørelse (for eksempel ved vedtakelse av forelegg på bøter). Tungtveiende prinsipielle argumenter taler for et utgangspunkt om offentlighet som tjener tilsvarende funksjoner som offentlighet under domstolprosessen. På den annen side er det klart at en lang rekke dokumenter måtte unntas, særlig knyttet til etterforskning og saksforberedelse. (...)

Forfølging av lovbrudd kan munne ut i etterforskning og sanksjoner i det ordinære strafferettsapparatet, eller i administrative sanksjoner fastsatt av det ordinære forvaltningsapparatet. I siste tilfellet gjelder i dag offentlighetsloven (riktignok med betydelige unntak). De grunnleggende prinsippene om dokumentoffentlighet bør imidlertid være de samme uavhengig av hvilket spor lovgivningen legger opp til, noe som taler for et utgangspunkt om offentlighet også hos påtalemyndigheten. Det er spørsmål om det på dette området kreves en så nyansert tilnærming til spørsmålene, og at det må gjøres så betydelige unntak fra et utgangspunkt om offentlighet, iallfall for en del typer dokumenter, at en bør

nøye seg med å regulere spørsmålene i lovgivningen, og ikke på grunnlovsnivå. Departementet mener at en grunnlovfesting av offentlighetsprinsippet ikke bør omfatte påtalemyndighetens virksomhet i saker som behandles etter rettspleielovene (straffeprosessloven).»

Som det fremgår av siterte stortingsmelding, foreligger det tungtveiende grunner for at offentlighetsprinsippet også må gjelde politi- og påtalemyndighetens virksomhet. Bakgrunnen for at dette området ikke ble omfattet av Grunnloven, var at det må foretas en mer nyansert tilnærming enn det som er egnet for grunnlovfesting. Offentlighetsloven gir nettopp mulighet for en slik tilnærming, og her vil naturlig sensitive opplysninger være unntatt som taushetsbelagt.

En slik innlemming vil også være viktig for å forebygge at det svikter i enkeltsaker, slik NOUen er inne på i punkt 2.5.4, der man viser til Bergwall-saken og Monika-saken som eksempler på «enkeltsaker hvor ting har gått mindre bra». Det vises også til henleggelse av saker med kjent gjerningsmann, enkelte kategorier sedelighetsaker og økonomiske saker, samt henleggelse av saken på grunn av manglende kapasitet, jf. følgende fra NOUen:

«Konkursrådet har også påpekt at for mange saker om kriminalitet i konkurssaker henlegges på grunn av manglende kapasitet, at mer omfattende saker tilskjæres så kraftig at alvorlig kriminalitet skjules, og at det reageres med forelegg i saker som åpenbart hadde fortjent en mer inngående strafferettslig etterprøving. I den grad alvorlig og samfunnsskadelig økonomisk kriminalitet blir gjenstand for systematiske kapasitetshenleggelse, svikter påtalemyndigheten i sitt samfunnsoppdrag.»

Det er områder det er særlig viktig at mediene har mulighet til å drive uavhengig kontroll. Økt grad av åpenhet er ikke bare nødvendig, men en forutsetning for dette. Slik det er i dag der mediene er prisgitt det enkelte distrikt/tjenesteperson er det stor fare for at viktig informasjon glipper, og at den informasjonen man får er kildestyrt og ensidig.

Tiltak 19: En servicestrategi

Vårt forslag: ha økt åpenhet som et eget tiltak, alternativt ta det inn i tiltak 19, for eksempel:

«Politi- og påtalemyndigheten skal etterstrebe mest mulig åpenhet om all sin virksomhet også i enkeltsaker. Det er ønskelig at ansatte deltar i samfunnsdebatten, også med kritiske uttalelser».

Utvalget etterlyser en samlet servicestrategi. Vårt syn er at man i tillegg bør ha inn økt åpenhet som et eget tiltak. I NOUen er utvalget inne på behovet for åpenhet flere steder, bla kapittel 5, punkt 5.1, uten at dette gjenspeiles i noen av tiltakene. Vi viser til følgende utdrag fra punkt 5.1:

«I tråd med samfunnsutviklingen for øvrig har rettighetsperspektivet fått en sentral plass også i rettspleien. Av dette følger at både politi og påtalemyndighet i større utstrekning må yte service og praktisere åpenhet overfor befolkningen. I enkeltsaksbehandlingen er det selvsagt visse skranker for hvor langt åpenheten kan og bør gå. Men på etatsnivå er

forventningene til økt åpenhet i dag nok noe annerledes enn tidligere. I Danmark ble det for perioden 2011–2015 utarbeidet et felles strategidokument mellom politidirektøren og Riksadvokaten. I denne strategien vektlegges og understrekes viktigheten av servicefunksjonen.

Her hjemme har blant annet Domstoladministrasjonen hatt et tilsvarende fokus, og har startet arbeidet ved å utstyre tingrettene med informasjonsskjermer til hjelp for allmennheten. For påtalemyndigheten har dette temaet fått økende oppmerksomhet, men har foreløpig ikke avstedkommet mange konkrete tiltak.»

Under punkt 5.12.3 som omhandler kommunikasjonsstrategi gjengir utvalget redegjørelse fra Riksadvokatembetet om hvordan embetet skal få en tydeligere medieprofil. Vi reagerer på at denne redegjørelsen først og fremst handler om styring av informasjon, og er særlig kritiske til punktet om «enhetlig kommunikasjon»:

«Det er rundt 100 med uttalelsesrett i påtalemyndigheten og vi må etterstrebe å fremstå som én påtalemyndighet, ikke bare i forståelsen av oppgavene men også i hvordan vi kommuniserer om dem.»

Denne formuleringen kan misforstås som et krav om at alle må være enige, og at uenighet eller kritiske uttalelser ikke må ut. Det vil i så fall være et inngrep i ansattes ytringsfrihet, og en svekkelse av den offentlige debatten der det er ønskelig at ansatte ytrer seg, også kritisk. Vi har mange eksempler på at denne type «strategier» fører til at folk ikke tør ytre seg eller kritisere eget fagfelt. Dermed går samfunnet glipp av viktig informasjon og etaten mister muligheten for en informert debatt som på sikt vil gjøre saksbehandlingen bedre.

Videre frykter vi at punktet om «Strategisk (proaktiv) kommunikasjon» kan føre til en alt for inngripende styring av offentlig info, vi viser til følgende sitat.

«Vi er i dag ganske reaktive i måten vi forholder oss til omverdenen, og spesielt mediene, på. Vi bør i det daglige jobbe mer strategisk og proaktivt med kommunikasjon ved på forhånd å forberede oss på medieoppmerksomhet og lage opplegg for det, ved større saker for eksempel. **Hva er våre budskap til hvem, når, i hvilken kanal?** (vår utheving). Vi bør ta enda mer aktivt eierskap til våre områder; delta mer i den offentlige debatten og bidra til å sette dagsorden.»

Her mener vi det viktig å få fram at all informasjon som går ut fra politi- og påtale til mediene skal følge prinsippet om likebehandling som er nedfelt i offentlighetsloven § 6. Det vil være udemokratisk og i strid med offentlighetsprinsippet om man velger seg ut hvilke medier som skal få ulike saker.

Til punktet om Lyd- og bildeopptak av politiavhør (punkt 7.14) viser utvalget redegjørelse fra Oslo

statsadvokatembeter som igjen viser til at Riksadvokaten i rundskriv 2/2016, har gitt et generelt pålegg om bruk av lyd- og bildeopptak i politiavhør. Videre skriver Oslo statsadvokatembete:

«Dette er viktig ut fra et bevissikringssynspunkt. Vi er samtidig noe bekymret for at den enkelte aktor ser seg nødt til å se/høre gjennom de fleste (alle) avhørene i forberedelsen til hovedforhandlingen.»

Vi vil på det sterkeste advare mot at man lar denne type hensyn – altså frykt for at det skal påføre merarbeid - gå ut over helt nødvendig dokumentasjon av hva som skjer og blir sagt i avhør i form av lyd- og bildeopptak.

Tiltak 20 Etsiske retningslinjer

Her vil vi minne om nødvendigheten av å ha tydelige regler for varsling. Etter vårt syn bør dette inn som et eget tiltak, der man opplysninger om muligheten til å varsle både eksternt og internt.

Norsk Presseforbund



Kristine Foss
Juridisk rådgiver

Norsk Journalistlag



Ina Lindahl Nyrud
advokat

Norsk Redaktørforening



Arne Jensen
generalsekretær