

Prøvd på nytt

Gjennomgang av gjenåpningssystemet for straffesaker

Norges offentlige utredninger

2024

Seriens redaksjon:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Teknisk redaksjon

1. Definisjon og registrering av ideelle velferdsaktører – Første delutredning
Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet
2. I samspill med naturen
Klima- og miljødepartementet
3. Felles innsats mot ekstremisme: Bedre vilkår for det forebyggende arbeid
Arbeids- og inkluderingsdepartementet
4. Voldtekt – et uløst samfunnsproblem
Justis- og beredskapsdepartementet
5. Maktens ansikt
Justis- og beredskapsdepartementet
6. Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2024
Arbeids- og inkluderingsdepartementet
7. Norge og EØS: Utvikling og erfaringer
Utenriksdepartementet
8. Likestillingsens neste steg
Kultur- og likestillingsdepartementet
9. Ny lov om offentlige anskaffelser – Andre delutredning
Nærings- og fiskeridepartementet
10. Ny motorferdsellov
Klima- og miljødepartementet
11. Lavlønn i Norge
Arbeids- og inkluderingsdepartementet
12. Håndheving av mindre narkotikaovertridelser
Justis- og beredskapsdepartementet
13. Lov og frihet
Arbeids- og inkluderingsdepartementet
14. Med lov skal data deles
Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet
15. En bedre regulert drosjenæring
Samferdselsdepartementet
16. Endringer i verdipapirhandelloven
Finansdepartementet
17. Kommersielle og ideelle aktørers rolle i fellesskapets velferdstjenester
Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet
18. En universell tannhelsetjeneste
Helse- og omsorgsdepartementet
19. Ny boligleielov
Kommunal- og distriktsdepartementet
20. Det digitale (i) livet
Kunnskapsdepartementet
21. Trygge og enkle betalinger for alle
Finansdepartementet
22. Norske sparebanker – tradisjon og tilpasning
Finansdepartementet
23. Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi
Kommunal- og distriktsdepartementet
24. Prøvd på nytt
Justis- og beredskapsdepartementet

Prøvd på nytt

Gjennomgang av gjenåpningssystemet for straffesaker

Delutredning fra Baneheia-utvalget oppnevnt ved kongelig resolusjon 10. februar 2023.
Avgitt til Justis- og beredskapsdepartementet 20. desember 2024.

ISSN 0806-2633 (online)
ISSN 0333-2306 (trykt utg.)

Aksell AS

Til Justis- og beredskapsdepartementet

Regjeringen oppnevnte 10. februar 2023 et uavhengig utvalg for å granske straffesaken mot Viggo Kristiansen i Baneheia-saken og foreta en gjennomgang av Kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker.

Utvalget avgir med dette en delutredning om gjenåpningssystemet for straffesaker. Rapporten er enstemmig på alle punkter.

Oslo 20. desember 2024

Jon Petter Rui
Leder

Susann Funderud
Skogvang

Iren Mirmojtahedi Hagen

Anders Nordgaard

Inger Marie Sunde

Ingrid Tveit

Arne Johan Vetlesen

Tage Henningsen
Mina Hoff
Didrik Beck Rodarte
Erlend Kragh Nyhus

Innhold

Del I	Mandat og sammendrag	11	3.2.5	Andre endringer i gjenåpningsvilkårene	32
1	Utvalgets oppnevning, mandat og arbeid	13	3.2.6	Reglene om saksbehandlingen og hvilke avgjørelser som kunne gjenåpnes	33
1.1	Utvalgets oppnevning og sammensetning	13			
1.2	Utvalgets mandat	13	4	Opprettelsen av Gjenopptakelseskommisjonen ..	34
1.3	Om inndelingen i to utredninger ..	15	4.1	Innledning	34
1.4	Utvalgets arbeid	15	4.2	Reformvilje på 1990-tallet	34
2	Sammendrag	17	4.2.1	Representantforslag om utvidet gjenåpningsadgang og egen klagerett	34
2.1	Mandat og sammendrag (del I)	17	4.2.2	Endringer i forbindelse med to-instansreformen – oppmykning av § 392 andre ledd	36
2.2	Bakgrunn (del II)	17	4.2.3	Høringen i 1996 – sideordnet domstol, overordnet domstol eller egen klagerett?	37
2.3	Gjeldende rett (del III)	18	4.2.4	Høringen i 1999 – særlig klagerett etter dansk mønster	38
2.4	Gjenåpning i andre land (del IV) ..	19	4.2.5	Høringen i 2000 – sideordnet domstol eller gjenopptakelseskommisjon etter engelsk mønster? ..	40
2.5	Kommisjonen i praksis (del V)	19	4.3	Regjeringens forslag – Ot.prp. nr. 70 (2000–2001)	43
2.6	Utvalgets vurderinger og forslag (del VI)	20	4.3.1	Begrunnelsen for valget av kommisjonsløsningen	43
2.6.1	Gjenåpningssystemet og aktørenes roller	20	4.3.2	Kommisjonens oppbygning og kompetanse	45
2.6.2	Organisering og kompetanse	21	4.3.3	Saksbehandlingen	45
2.6.3	Saksbehandling	22	4.3.4	Utvidet adgang til gjenåpning ved brudd på menneskerettighetene ..	46
2.6.4	Vilkår for gjenåpning	23	4.3.5	Øvrige vilkår for gjenåpning	46
2.6.5	Domstolskontroll med kommisjonens avgjørelser	23	4.3.6	Etterkontroll	46
2.6.6	Økonomiske og administrative konsekvenser	24	4.3.7	Stortingets behandling	47
2.6.7	Lovutkast og merknader	24	4.4	Kommisjonen etableres	48
Del II	Bakgrunn	25	5	Tidligere evalueringer og endringer av kommisjonsordningen	49
3	Det domstolsbaserte gjenåpningssystemet	27	5.1	Første kontroll i 2005: Justisdepartementets forslag etter anmodning fra Gjenopptakelseskommisjonen	49
3.1	Gjenåpning etter straffeprosessloven 1887	27	5.1.1	Gjenopptakelseskommisjonens brev 25. mai 2005	49
3.1.1	Fra benådning til gjenåpning	27	5.1.2	Gjenopptakelseskommisjonens brev 5. oktober 2005	49
3.1.2	Vilkårene for gjenåpning	27	5.1.3	Departementets oppfølging – Ot.prp. nr. 54 (2005–2006)	50
3.1.3	Domstolen avgjorde spørsmålet om gjenåpning	29			
3.1.4	Loven i praksis	30			
3.2	Straffeprosessloven 1981: Videreføring og revisjon av gjenåpningssystemet	30			
3.2.1	Lovens bakgrunn	30			
3.2.2	Endringer i dommersammensetningen	30			
3.2.3	Innføringen av en «særlig sikkerhetsventil» i § 392 andre ledd	31			
3.2.4	Gjenåpning grunnet endret rettsoppfatning	32			

5.2	Årene 2005–2007: endret betegnelse og utvidet funksjonstid for leder	51	7.3.3	Kommisjonens ledelse	73
5.2.1	Twisteloven – innføring av termen «gjenåpning»	51	7.3.4	Faglige krav til kommisjonsmedlemmer og utredere	73
5.2.2	Lederens funksjonstid utvides	51	7.3.5	Rekruttering og funksjonstid for leder og kommisjonsmedlemmer	74
5.3	Oppfølging av Fornærmedeutvalgets utredning i 2008: styrkede rettigheter for fornærmede og etterlatte	52	8	Saksbehandlingen i kommisjonen	76
5.3.1	Krav på underretning	52	8.1	Innledning	76
5.3.2	Uttalerett	52	8.2	Gjenåpningsbegjæringen	76
5.4	Andre etterkontroll i 2011–2012: arbeidsgruppe nedsatt av Justisdepartementet	53	8.3	Veiledningsplikten	77
5.4.1	Innledning	53	8.4	Foreløpig prøving og forkasting ..	77
5.4.2	Arbeidsgruppens mandat	53	8.5	Kontradiksjon og innsyn	79
5.4.3	Arbeidsgruppens metode	53	8.5.1	Domfelte og påtalemyndigheten ..	79
5.4.4	Arbeidsgruppens funn og anbefalinger	54	8.5.2	Fornærmede og etterlatte	80
5.4.5	Oppfølging av rapporten	56	8.5.3	Allmenninnsyn	80
5.5	Straffeprosessutvalget	57	8.6	Forsvarer, bistandsadvokat og medhjelpere	81
Del III	Gjeldende rett	59	8.6.1	Oppnevning av forsvarer	81
6	Overordnede rettsnormer	61	8.6.2	Dekning av utgifter og honorar til medhjelpere	82
6.1	Innledning	61	8.6.3	Oppnevning av bistandsadvokat ..	82
6.2	Grunnloven	61	8.7	Kommisjonens opplysning av saken	83
6.2.1	Grunnlovmessigheten av gjenåpningssystemet	61	8.7.1	Utredningsplikten og krav til forsvarlig fremdrift	83
6.2.2	Grunnlovens betydning for domstolsprøving av kommisjonens avgjørelser	62	8.7.2	Kommisjonens innsyn i straffesaksdokumentene	84
6.3	Folkerettslige forpliktelser	64	8.7.3	Muntlig høring	85
6.3.1	Betydningen av EMK art. 6 for gjenåpningssaker	64	8.7.4	Avhør av domfelte og vitner	85
6.3.2	Prinsippet om «legal certainty» og «res judicata»	65	8.7.5	Personundersøkelse, observasjon, utleveringspålegg, tvangsmidler og oppnevning av sakkyndige	86
7	Gjenopptakelseskommisjonens kompetanse og organisering	68	8.7.6	Etterforskningsskritt	87
7.1	Innledning	68	8.8	Habilitet	87
7.2	Kommisjonens kompetanse	68	8.9	Kommisjonens avgjørelser	89
7.2.1	Kommisjonens primære oppgave: «gjenåpning» av rettskraftige straffedommer	68	8.9.1	Avgjørelsesform og begrunnelseskrav	89
7.2.2	Gjenåpning av andre avgjørelser ..	69	8.9.2	Gjentatte begjæringer og omgjøring	90
7.2.3	Gjenåpning av sivile krav pådømt i straffesaken	70	9	Behandlingen etter gjenåpning	91
7.3	Kommisjonens organisering	71	9.1	Sideordnet domstol avgjør den gjenåpnede saken	91
7.3.1	Kommisjonen er et uavhengig, domstollignende forvaltningsorgan	71	9.2	Valget av domstol	91
7.3.2	Forholdet mellom kommisjonskollegiet og sekretariatet	72	9.3	Rettsvirkningene av gjenåpning ...	92
			9.4	Erstatning og dekning av saks-kostnader etter gjenåpning	93
			10	Kontroll av kommisjonens avgjørelser og saksbehandling ..	94
			10.1	Sivilombudets kontroll	94

10.2	Domstolskontroll med kommisjonens avgjørelser	94	Del IV	Gjenåpning i andre land	117
11	Påtalemyndighetens rolle i gjenåpningssaker	96	13	Gjenåpning i enkelte andre land	119
11.1	Før gjenåpning – aktivitetsplikt ved mistanke om uriktig domfellelse?	96	13.1	Innledning	119
11.2	Under gjenåpningssaken – saks- opplysning og etterforsknings- bistand	98	13.2	Danmark	119
11.3	Etter gjenåpning – etterforskning med sikte på eventuell ny tiltale ...	99	13.3	Sverige	120
11.4	Hvem behandler gjenåpnings- saken?	99	13.4	England	122
11.4.1	Kompetansen i påtalehierarkiet	99	13.5	Skottland	123
11.4.2	Overføring til annet politidistrikt eller statsadvokatembete	99	Del V	Kommisjonen i praksis	125
11.4.3	Hvem bistår kommisjonen med etterforskningsskritt?	100	14	Kommisjonens arbeidsform og organisering	127
11.5	Anke til domfeltes gunst	100	14.1	Innledning	127
12	Gjenåpningsvilkårene	102	14.2	Kommisjonens sammensetning ...	127
12.1	Generelt om gjenåpnings- vilkårene	102	14.3	Saksgangen	128
12.2	Straffeprosessloven § 391 nr. 3	103	14.4	Kommisjonsmedlemmenes arbeid	130
12.2.1	Generelt om bestemmelsen	103	15	Kommisjonen i tall	131
12.2.2	Hva utgjør «bevis» og «omstendigheter»?	103	15.1	Innledning	131
12.2.3	Når er bevis og omstendigheter «nye»?	105	15.2	Mottatte og avsluttede saker	131
12.2.4	Når er beviset eller omstendigheten «egnet» til å føre til endring av dommen?	107	15.3	Saksbehandlingstid	133
12.3	Straffeprosessloven § 392 andre ledd	109	15.4	Sakstyper og resultat	135
12.3.1	Generelt om bestemmelsen	109	15.5	Gjenåpningsgrunner	137
12.3.2	Når kommer bestemmelsen til anvendelse?	110	15.6	Saksfordelingen mellom kommisjonskollegiet og leder/ nestleder	139
12.3.3	Hva kan utgjøre et «særlig forhold»?	110	15.7	Oppnevning av forsvarer og bistandsadvokat	141
12.3.4	Når er det «tvilsomt om dommen er riktig»?	111	15.8	Personell og ressurser	143
12.3.5	Hva menes med «tungtveiende hensyn»?	112	15.9	Juridiske og politifaglige utredere	144
12.3.6	Gjenåpning grunnet retts- anvendelsesfeil og saks- behandlingsfeil	113	16	Kommisjonens avgjørelser	145
			16.1	Innledning	145
			16.2	Om utformingen av avgjørelsene..	145
			16.2.1	Saksfremstillingen	145
			16.2.2	Informasjon om kommisjonens utredning	146
			16.3	Om forkastavgjørelsene	147
			16.3.1	Begrunnelsen	147
			16.3.2	Terskelen for å forkaste	148
			16.3.3	Formelle forkastavgjørelser	149
			16.4	Om avgjørelsene truffet av den samlede kommisjonen	150
			16.5	Enkelte rettsanvendelses- spørsmål	152
			16.5.1	Nyhetskriteriet i § 391 nr. 3	152
			16.5.2	Uriktig forklaring og straffbare forhold i saken – § 391 nr. 1	153

Del VI	Utvalgets vurderinger og forslag	157	20.6	Bestemmende mindretall for avgjørelser om å gjenåpne	192
17	Overordnet om forslagene	159	20.7	Mer betryggende behandling av avgjørelser om å forkaste	194
18	Økt bevissthet om hva gjenåpning er og ikke er	160	20.8	Enklere behandling av begjæringer som «åpenbart fører frem»	195
19	Aktørenes roller i gjenåpnings-saker	164	20.9	Bør saker om rettsanvendelsesfeil og tilregnelighet behandles på en annen måte?	197
19.1	Innledning	164	21	Kommisjonens saks-behandling	199
19.2	Påtalemyndighetens rolle	164	21.1	Innledning	199
19.2.1	Allment om påtalemyndighetens rolle i gjenåpningssaker	164	21.2	Nye virkemidler for aktiv saksstyring	199
19.2.2	Påtalemyndighetens selvstendige rett og plikt til å etterforske når gjenåpning er begjært	166	21.3	Etablering av generelle interne frister for kommisjonens saksavvikling	201
19.2.3	Forholdet mellom påtalemyndighetens etterforskning og kommisjonens undersøkelser	168	21.4	Klarere retningslinjer for underretning av partene	202
19.2.4	Når bør gjenåpningssaken overføres til andre i påtalemyndigheten?	169	21.5	Redusert krav til varsling av fornærmede og etterlatte	203
19.3	Forsvarerens rolle	174	21.6	Klarere regler for dokumentinnsyn i gjenåpningssaken	205
19.3.1	Behovet for forsvarer i gjenåpningssaken	174	21.7	Bør det gjelde en begrensning for antall begjæringer som kan fremmes i samme sak?	207
19.3.2	Når bør forsvarer oppnevnes?	175	21.8	Klarere rutiner for behandling av gjentatte begjæringer, omgjøring og klage	208
19.3.3	Prosedyren for forsvareroppnevning	176	21.9	Offentlige saksbehandlingsrutiner	210
19.4	Bistandsadvokatens rolle	176	21.10	Krav til utforming og begrunnelse av kommisjonens avgjørelser	210
19.5	Gjenopptakelseskommisjonens rolle	178	21.10.1	Behovet for ny regulering	210
20	Kommisjonens organisering og kompetanse	182	21.10.2	Nærmere om forslaget	211
20.1	Innledning	182	21.11	Innføring av lyd- og bildeopptak av rettsforhandlingene	213
20.2	Etablering av tre, alternativt to avdelinger i kommisjonen	183	22	Vilkår for gjenåpning	215
20.2.1	Bakgrunn	183	22.1	Innledning	215
20.2.2	Avdelingsmodellen	184	22.2	Forenkling av vilkårene for å forkaste begjæringer	215
20.2.3	Arbeidsdelingen mellom sekretariatet og kommisjonsmedlemmene	186	22.3	Fjerning av avvisningsalternativet i § 391 nr. 3	216
20.2.4	Varaenes oppmøte	187	22.4	Fjerning av ektefelles, slektingers og arvingers rett til å begjære gjenåpning	217
20.2.5	Andre alternativer	188	22.5	Høyere terskel for gjenåpning av dommer eldre enn 25 år	219
20.3	Innføring av utredningsleder og oppsplitting av lederens doble rolle	188			
20.4	Åremål for utrederne	190			
20.5	Vervet som kommisjonsmedlem: funksjonstid og offentlig utlysning	191			

23	Utvidet domstolskontroll av kommisjonens avgjørelser	221	25	Økonomiske og administrative konsekvenser	234
24	Forslag til alternativ organisering av Gjenopptakelseskommisjonen...	226	25.1	Kostnader knyttet til forslagene i kapittel 18 til 23	234
24.1	Innledning	226	25.2	Kostnader knyttet til forslaget om alternativ organisering i kapittel 24	235
24.2	Behovet for en alternativ organisering av kommisjonen	226	26	Utvalgets lovutkast og merknader	237
24.3	Nærmere om forslaget til alternativ organisering	227	26.1	Lovendringer knyttet til kapitlene 18 til 23	237
24.3.1	Overordnet om forslaget	227	26.1.1	Forslag til lovendringer	237
24.3.2	Stillingen som leder og nestleder..	229	26.1.2	Merknader til de enkelte bestemmelsene	239
24.3.3	Stillingen som kommisjons- medlem	229	26.2	Lovendringer knyttet til kapittel 24 om alternativ organisering av kommisjonen	246
24.3.4	Lekpersoninnslag i kommisjonen	230	26.2.1	Forslag til lovendringer	246
24.3.5	Kommisjonens avgjørelser	231	26.2.2	Merknader til de enkelte bestemmelsene	246
24.3.6	Arbeidsdelingen mellom utrederne og kommisjons- medlemmene	231	Kilder		248
24.3.7	Sammenfatning	232			

Del I
Mandat og sammendrag

Kapittel 1

Utvalgets oppnevning, mandat og arbeid**1.1 Utvalgets oppnevning og sammensetning**

Regjeringen oppnevnte 10. februar 2023 et uavhengig utvalg for å granske straffesaken mot Viggo Kristiansen i Baneheia-saken (Baneheia-utvalget). I tillegg til å granske ulike aktørers rolle i Baneheia-saken ble utvalget bedt om å gjøre en særskilt gjennomgang av Kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker (Gjenopptakelseskommisjonen) i tråd med representantforslag 30 S (2022–2023).¹

Utvalget har bestått av:

- Professor Ph.d. Jon Petter Rui, Bergen (leder)
- Lagdommer Ph.d. Susann Funderud Skogvang, Tromsø
- Vicestatsadvokat Iren Mirmojtahedi Hagen, København
- Docent Ph.d. Anders Nordgaard, Linköping,
- Advokat Inger Marie Sunde, Stavanger
- Politioverbetjent Ingrid Tveit, Nittedal
- Professor dr. Philos Arne Johan Vetlesen, Horten

Utvalget har vært bistått av et sekretariat, som har bestått av Tage Henningsen (leder), Mina Hoff, Didrik Beck Rodarte og Erlend Kragh Nyhus.

1.2 Utvalgets mandat

Ifølge mandatet har utvalgets arbeid to hovedformål. Utvalget skal for det første

«[...] gjennomføre en grundig granskning av alle sider av straffesaken mot Viggo Kristiansen i Baneheia-saken fra det tidspunktet politiet startet etterforskningen og frem til Borgarting lagmannsrett avsa frifinnende dom 15. desember 2022.»

I tillegg skal utvalget

«[...] vurdere Gjenopptakelseskommisjonens virksomhet i tråd med representantforslag 30 S (2022–2023) der det foreslås at regjeringen setter ned et utvalg som skal gjennomgå Gjenopptakelseskommisjonens oppbygging og struktur, samt komme med forslag til hvordan kommisjonen kan oppfylle forutsetningene om å skape tillit til behandlingen av gjenåpningsbegjæringer og fatte innholdsmessig gode avgjørelser av gjenåpningsspørsmålet.

Utvalget skal i denne forbindelse også vurdere om regelverk og praksis knyttet til påtalemyndighetens behandling av begjæringer om gjenåpning er tilfredsstillende. Herunder skal utvalget vurdere om påtalemyndigheten har eller bør ha en selvstendig rett, og eventuelt plikt, til å iverksette etterforskning når det foreligger begjæring om gjenåpning. I den forbindelse skal det også vurderes hva som i så fall bør være forholdet til Gjenopptakelseskommisjonens undersøkelser etter strpl. § 398 flg. Utvalget skal videre utrede om, og eventuelt i hvilke tilfeller og på hvilket stadium, gjenåpningssaken bør overføres til et annet politidistrikt og statsadvokatembete enn det som behandlet den opprinnelige straffesaken.»

I representantforslag 30 S (2022–2023) heter det om bakgrunnen for forslaget:

«Gjenopptakelseskommisjonen ble opprettet i januar 2004 og avgjør om en domfelt med rettskraftig dom skal få behandlet sin sak på ny av retten. Kommisjonen skal fungere som en sikkerhetsventil og er en slags erklæring fra systemet om at feil skjer. Kommisjonen er uavhengig av politiet, påtalemyndigheten og domstolene. Kommisjonen er et forvaltningsorgan, og avgjørelsene kan derfor ikke ankes inn til domstolene. Det er dermed særlig viktig å etterse at kommisjonens arbeid med sakene holder god kvalitet, og at avgjørelsene er betryggende og i så stor grad som mulig riktige. Den forrige etterkontrollen av kommisjo-

¹ Dokument 8:30 S (2022–2023).

nen ble utført i 2011, og rapporten kom i 2012. Da var kommisjonen fortsatt en relativt ny ordning, og forsvarere og andre aktører hadde lite erfaringsgrunnlag å bygge på. Forslagsstillerne mener at det nå, ti år etter, er behov for en ny granskning av kommisjonen.

Det har over de seneste årene vært reist en del generell kritikk mot Gjenopptakelseskommisjonen. Baneheia-saken har også aktualisert en debatt om hvordan kommisjonen undersøker og vurderer bevis i saker hvor domfelte hevder seg uskyldig dømt.»

Forslagsstillerne mente at en gjennomgang av kommisjonen «særlig, men ikke utelukkende», burde se på følgende:

«1. Sekretariatets rolle

Det er sekretariatet som velger hva som skal utredes i en sak, og som gjennomfører utredningen og presenterer saken for kommisjonens medlemmer. Sekretariatet har tilgang til alle sakens dokumenter og gjør en siling før de sender videre relevant dokumentasjon til kommisjonsutvalget. Kommisjonsmedlemmene har andre jobber ved siden av og er derfor avhengig av å ta en avgjørelse ut fra dokumentene som blir lagt frem av sekretariatet. Dette gir sekretariatet stor innflytelse på avgjørelsene som blir tatt av kommisjonen. Behandlingen av sakene skjer i lukkede prosesser, og domfelte og domfelles representanter har ikke innflytelse på hvordan saken presenteres inn mot kommisjonens medlemmer.

2. Leders rolle

Leder av sekretariatet er også leder av kommisjonen. Dette medfører at leder drøfter saken med sekretariatet og har ansvar for både utredninger og konklusjoner. Det kan medføre at leder føler en lojalitet til sine ansattes innstillinger. Det bør vurderes om det bør innføres et skille mellom sekretariatets leder og kommisjonens leder.

3. Bevis-saker

Det har over flere år vært reist generell kritikk mot Gjenopptakelseskommisjonens behandling av såkalte bevis-saker. En viktig del av kritikken gjelder hvordan de undersøker og vurderer bevis i saker hvor domfelte hevder seg uskyldig dømt. Et vesentlig spørsmål er om kommisjonen i stor nok grad utfører sin utredningsplikt og undersøker andre forhold enn det som legges frem av domfelte (jf. straffeprosessloven §§ 398–398 b). Av ulike grunner gikk ikke den forrige etterkontrollen inn i disse

spørsmålene (Stridbeck-utvalget 2012). Sett opp mot kritikken mot kommisjonen må dette være et naturlig fokus for en ny etterkontroll.

4. Oppfølging av Stridbeck-utvalgets oppfølgingspunkter

I den nye gjennomgangen bør man se hen til anbefalingene som ble gitt av Stridbeck-utvalget i 2012, og gi en vurdering av hvordan disse er fulgt opp, og eventuelt om anbefalinger som ikke er fulgt opp, fortsatt er relevante. Det bør også vurderes om det var andre tema enn bevis-saker som ikke ble gjennomgått av Stridbeck-utvalg, som nå bør ses på.

5. Hvordan skape tillit til kommisjonen

En av forventningene som lå til grunn for å flytte spørsmålet om gjenopptagelse ut av domstolene i sin tid, var at en kommisjon skulle skape tillit til gjenåpningsbegjæringer og ha forutsetninger for å fatte innholdsmessig gode avgjørelser av gjenåpningsspørsmålet (Stridbeck-utvalget 2012). Et viktig mål med granskingen bør derfor være å undersøke om ordningen viser seg å være egnet til nettopp dette, å vurdere hvilke ressurser som eventuelt trengs for å ruste kommisjonen, og komme med samlede anbefalinger for å sikre denne tiliten.»

Forslaget ble fulgt opp av justiskomiteen i Innst. 184 S (2022–2023) 14. februar 2023. I innstillingen drøftes sammenhengen mellom representantforslaget og regjeringens varslede granskning av Baneheia-saken:

«Komiteen har merket seg at statsråden har varslet at regjeringen vil opprette et uavhengig granskningsutvalg for å gjennomgå alle sider av straffesaken mot Viggo Kristiansen i Baneheia-saken.

Komiteen er enig med statsråden i at granskningen bør rette seg mot alle aktører som har vært involvert i håndteringen av saken, herunder politiet, påtalemyndigheten, domstolen, sakkyndige og Gjenopptakelseskommisjonen. Komiteen deler også statsrådets syn på at det vil være uheldig med to parallelle og overlappende granskninger.

Samtidig vil komiteen presisere viktigheten av at særlig Gjenopptakelseskommisjonen blir gransket grundig. Gjenopptakelseskommisjonen er en av de viktigste sikkerhetsventilene i rettssystemet vårt, og det er etter komiteens syn grunn til å stille spørsmål ved kommisjonens oppbygging og struktur sett i lys av behandlingen av Baneheia-saken.

Komiteen merker seg at regjeringen satte ned Baneheia-utvalget fredag 10. februar 2023. Komiteen viser til at det i mandatet fremgår at utvalget skal 'gjennomføre en granskning av straffesaken mot Viggo Kristiansen i Baneheia-saken og foreta en gjennomgang av Kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker (Gjenopptakelseskommisjonen) i tråd med Representantforslag 30 S (2022–2023) som er til behandling i Stortinget'. Utvalget skal levere sin innstilling innen utgangen av 2024. Komiteen mener Baneheia-utvalgets mandat dekker intensjonen i representantforslaget, og at forslaget derfor er ivarettatt.»

I tråd med komiteens tilråding vedtok Stortinget 23. februar 2023 at representantforslaget skulle vedlegges protokollen.

1.3 Om inndelingen i to utredninger

Utvalget har besluttet å besvare mandatet i to delutredninger. Mandatet må etter utvalgets syn forstås slik at det skal gjøres en helhetlig gjennomgang av Gjenopptakelseskommisjonens virksomhet. Baneheia-saken danner et viktig bakteppe, men utredningen bør også vurdere kommisjonens praksis og innretning mer generelt. Det bør etterstrebis at forslagene til endring av gjenåpningssystemet ikke i uforholdsmessig grad baseres på læringspunktene fra én sak. Etter utvalgets syn er det derfor grunn til å drøfte gjennomgangen av kommisjonens virksomhet i en separat utredning.

Granskningen av straffeforfølgningen av Viggo Kristiansen i Baneheia-saken – inkludert gjenåpningsprosessen – vil publiseres som en egen NOU. Denne utredningen leveres på et senere tidspunkt som per nå er uavklart. Dette har sammenheng med den pågående straffesaken mot Jan Helge Andersen.² Utvalget har i samråd med Justis- og beredskapsdepartementet besluttet at ferdigstillingen og publiseringen av utredningen som gjelder granskningen av Baneheia-saken, skal utsettes til etter at det foreligger rettskraftig

dom i saken mot Andersen. Grunnen er at Andersen i medhold av Grunnloven § 96 annet ledd har «rett til å bli ansett uskyldig inntil skyld er bevist etter loven». Uskyldspresumsjonen setter grenser for hvor langt staten kan gå i å konstatere straffskyld før det foreligger rettskraftig dom om forholdet. Ettersom granskningen av Baneheia-saken nødvendiggjør vurderinger av bevisene som talte for og imot Kristiansens og Andersens skyld, er det etter utvalgets syn grunn til å avvende rettskraftig dom i saken mot Andersen før denne delutredningen leveres.

1.4 Utvalgets arbeid

Utvalget har hittil avholdt totalt 18 utvalgsmøter, første gang 15. mars 2023 og siste gang 11. desember 2024. Et flertall av møtene har gått over to dager.

Utvalget har arbeidet parallelt med denne utredningen og utredningen som gjelder granskningen av Baneheia-saken. I de fleste møtene har utvalget drøftet spørsmål av betydning for begge delutredningene. Samtlige utvalgsmedlemmer har i utgangspunktet deltatt på alle møter, uavhengig av hvilke temaer som har blitt drøftet. Den følgende redegjørelsen gjelder den delen av utvalgets arbeid som hovedsakelig knytter seg til gjennomgangen av Gjenopptakelseskommisjonens virksomhet.

Til flere utvalgsmøter har utvalget invitert personer med kjennskap til gjenåpningssystemet og Gjenopptakelseskommisjonen, herunder en rekke nåværende og tidligere ansatte i kommisjonen. De aller fleste som har fått tilbud om å møte utvalget, har takket ja. Utvalget har også gjennomført en rekke møter med enkeltpersoner, organisasjoner og offentlige organer med tilknytning til gjenåpningssystemet. Flere personer som har møtt med utvalget grunnet deres tilknytning til Baneheia-saken, har også kommet med synspunkter på ulike sider ved gjenåpningssystemet.

Totalt anslås det at utvalget har hatt møter og samtaler med ca. 60–70 personer i forbindelse med gjennomgangen av Gjenopptakelseskommisjonens virksomhet. En overordnet oversikt over møtene som hovedsakelig knytter seg til denne utredningen, gis i det følgende.³

² Den frifinnende delen av Kristiansand byretts dom 1. juni 2001 mot Jan Helge Andersen ble gjenåpnet til skade for Andersen i Gjenopptakelseskommisjonens avgjørelse 15. juni 2023 (GK-2023-114) vedrørende drapet på Lena Sløgedal Paulsen. Riksadvokaten tok ut tiltale mot Andersen for drapet 12. januar 2024. Ved Sør-Rogaland tingretts dom 2. juli 2024 ble Andersen dømt i henhold til tiltalen. Andersen anket bevisbedømmelsen under skyldspørsmålet til lagmannsretten. Ankeforhandling i Gulating lagmannsrett er berammet våren 2025.

³ Det har vært et siktemål at samtalene med utvalget skulle kunne skje i fortrolighet. Utvalget har på denne bakgrunn valgt ikke å navngi eller sitere direkte personene som har hatt samtaler med utvalget.

Utvalget har hatt løpende dialog og en rekke møter med Gjenopptakelseskommisjonens nåværende leder. I flere av disse møtene har også enkelte kommisjonsmedlemmer og/eller ansatte i kommisjonens sekretariat deltatt. Også tidligere ledere av kommisjonen har hatt samtaler med utvalget. Utvalget har også hatt et møte med samtlige nåværende medlemmer av kommisjonen, inkludert varamedlemmene. Ett tidligere kommisjonsmedlem har også møtt utvalget.

Alle ansatte i kommisjonens sekretariat, inkludert juridiske og politifaglige utredere og kontorpersoneell, har fått mulighet til å møte utvalget. De fleste har takket ja. I tillegg har utvalget hatt samtaler med to tidligere utredere i kommisjonen.

Utvalget har hatt møter med fem advokater som har erfaring med gjenåpningssaker, og som jevnlig har saker for kommisjonen. Også medlemmer av Viggo Kristiansens «støttegruppe» har hatt samtaler med utvalget for å fortelle om sine erfaringer med kommisjonen.

Utvalget har videre hatt samtaler med personer som var involvert i lovarbeidet som ledet til opprettelsen av kommisjonen i 2004.⁴ Utvalget har også hatt samtaler og møter med personer som var involvert i etterkontrollen av Gjenopptakelseskommisjonen i 2011–2012.⁵

Våren 2024 besøkte utvalget gjenopptakelseskommisjonene i England (Criminal Cases Review Commission) og Skottland (Scottish Criminal Cases Review Commission). I møtene ble det redegjort for ulike sider ved det engelske og det skotske gjenåpningssystemet, herunder om forskjeller i organiseringen av de to kommisjonene og saksbehandlingsreglene som gjelder for dem. Utvalget redegjorde også for sitt arbeid og det norske gjenåpningssystemet.

Utvalget har hatt samtaler med en rekke nåværende og tidligere ansatte ved Riksadvokatembetet. Videre har utvalget hatt samtaler med representanter for Tilsynsrådet for advokatvirksomhet, Domstoladministrasjonen og interesseorganisasjonen Norsk Forening for Etterforskning og Sikkerhet (NFES).

Utvalget har også hatt flere møter og samtaler med ulike personer i academia som har ekspertise innen strafferett og gjenåpningssystemet spesifikt. Utvalget var til stede på et seminar om forskjellene mellom det norske og svenske gjenåp-

ningssystemet på Nordisk Juristmøte i København august 2024.

Som ledd i informasjonsinnhenting har utvalget fått tilgang til dokumenter fra Justis- og beredskapsdepartementets arkiver vedrørende høringsprosessene og lovarbeidet som ledet til etableringen av kommisjonen. Lovavdelingen i departementet har bistått utvalget med å innhente informasjon fra det svenske og danske justisdepartementet om gjenåpningssystemene i disse landene. Utvalget har for øvrig fått oversendt et omfattende materiale fra Gjenopptakelseskommisjonen som inkluderer en rekke tidligere avgjørelser og lønns- og møteoversikter for kommisjonsmedlemmene, samt dokumentmaler og interne saksbehandlingsrutiner.

Utvalget har hatt et møte med Forsvarergruppen i Advokatforeningen. Advokatforeningen har bistått utvalget med å utarbeide en spørreundersøkelse om gjenåpningssystemet og praktiseringen av beviskravet i norske domstoler. Utvalget redegjør nærmere for den delen av spørreundersøkelsen som gjelder praktiseringen av beviskravet i delutredningen om Baneheia-saken.

Spørreundersøkelsen er sendt digitalt til alle medlemmer i Advokatforeningen som er registrert som forsvarere. Det ble presisert i undersøkelsen at den delen som gjaldt Gjenopptakelseskommisjons virksomhet, først og fremst var relevant for forsvarere med erfaring fra gjenåpningssaker. Undersøkelsen inneholdt en rekke kvalitative spørsmål om hvordan kommisjonen fungerer i praksis, og hvordan den eventuelt kan forbedres, både med tanke på dens organisering, saksbehandling og praktiseringen av gjenåpningsvilkårene. Spørsmålene i denne delen av undersøkelsen ble besvart ved fritekst. Av totalt 680 registrerte forsvarere besvarte 177 undersøkelsen. 31 personer besvarte den delen av undersøkelsen som gjaldt Gjenopptakelsekommisjonen. Det ble oppgitt at undersøkelsen kunne besvares anonymt, men at det også var anledning til å oppgi kontaklinformasjon. De fleste respondentene besvarte undersøkelsen anonymt.

Funnene fra spørreundersøkelsen belyses på ulike steder i utredningen, og særlig i del VI hvor utvalget redegjør for sine anbefalinger og forslag. Undersøkelsen er i sin helhet inntatt som digitalt vedlegg til denne utredningen, med unntak av delen som gjelder praktiseringen av beviskravet.

Utvalgets sekretariat har disponert kontorer i Justis- og beredskapsdepartementets lokaler. De fleste intervjuene og utvalgsmøtene har også blitt avholdt der.

⁴ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001).

⁵ Se nærmere i punkt 5.4.

Kapittel 2

Sammendrag

2.1 Mandat og sammendrag (del I)

Kapittel 1 omhandler utvalgets oppnevning, mandat og arbeid. Utvalget ble oppnevnt av regjeringen 10. februar 2023. Mandatet er todelt. Utvalget skal for det første granske straffesaken mot Viggo Kristiansen i Baneheia-saken. I tillegg skal utvalget – i tråd med Representantforslag 30 S (2022–2023) – «gjennomgå Gjenopptakelseskommisjonens oppbygging og struktur» og «komme med forslag til hvordan kommisjonen kan oppfylle forutsetningene om å skape tillit til behandlingen av gjenåpningsbegjæringer og fatte innholdsmessig gode avgjørelser av gjenåpningsspørsmålet». I den forbindelse skal utvalget også «vurdere om regelverk og praksis knyttet til påtalemyndighetens behandling av begjæringer om gjenåpning er tilfredsstillende». Utvalget har besluttet å besvare mandatet i to delutredninger. Granskningen av straffeforfølgningen av Viggo Kristiansen i Baneheia-saken vil publiseres som en egen NOU etter at straffesaken mot Jan Helge Andersen er rettskraftig avgjort.

I *kapittel 2* gis et sammendrag av utredningens seks hoveddeler: Mandat og sammendrag (del I), Bakgrunn (del II), Gjeldende rett (del III), Gjenåpning i andre land (del IV), Kommisjonen i praksis (del V) og Utvalgets vurderinger og forslag (del VI).

2.2 Bakgrunn (del II)

I del II gis en redegjørelse for det norske gjenåpningssystemets rettshistoriske bakgrunn.

I *kapittel 3* gjøres det rede for det domstolsbaserte gjenåpningssystemet. Den første straffeprosessloven i Norge ble innført i 1887. Loven regulerte blant annet muligheten for gjenåpning av straffesaker, som på den tiden skjedde i domstolene. Saker om gjenåpning ble avgjort av den samme domstolen, og som regel av de samme dommerne, som hadde avsagt den angrepne dommen. Som etter dagens lov skilte man mellom

gjenåpning til gunst («fordel») og gjenåpning til skade for domfelte/siktede. Det primære gjenåpningsgrunnlaget for gjenåpning til gunst var at det kunne påvises nye omstendigheter («Kjendsgjeringer») eller «Bevis» som syntes «egnede til at bevirke Frifindelse eller Anvendelse af en mildere Straffebestemmelse og en mindre Straf».

I 1981 ble 1887-loven erstattet av dagens straffeprosesslov, som trådte i kraft 1. januar 1986 og fortsatt gjelder. Med unntak av enkelte endringer ble hovedtrekkene i gjenåpningssystemet videreført, herunder hovedvilkåret for gjenåpning til gunst i dagens § 391 nr. 3. En viktig endring var innføringen av en regel om at ingen dommere som hadde vært med på å avsi den angrepne dommen, kunne delta ved behandlingen av gjenåpningsbegjæringen eller ved den nye behandlingen av saken etter gjenåpning. I tillegg innførte man en utvidet adgang til gjenåpning som ikke forutsatte at det kunne påvises noe «nytt», gjennom den «særlige sikkerhetsventilen» i § 392 andre ledd.

Kapittel 4 omhandler prosessene som ledet frem til opprettelsen av Gjenopptakelseskommisjonen i 2004. På 1990-tallet ble det fremmet flere representantforslag på Stortinget om gjenåpningssystemet, og temaet ble diskutert i ulike stortingsmeldinger. Et viktig spørsmål var om ansvaret for å vurdere gjenåpning av straffesaker burde legges til en annen domstol enn den som hadde avsagt den angrepne dommen, for eksempel en sideordnet eller overordnet domstol. Et annet alternativ var å opprette en egen domstol – en «klagerett» – for å ta stilling til gjenåpningssakene, slik systemet var i Danmark. Disse spørsmålene ble drøftet og sendt på høring i 1996 og 1999. Blant annet som følge av innspill fra riksadvokaten ønsket departementet også å se nærmere på muligheten for å opprette en egen kommisjon – organisert som et forvaltningsorgan – for å vurdere gjenåpning. Forslaget var basert på ordningene i England og Skottland, hvor det nylig var innført slike systemer. Etter at forslaget var sendt på høring i 2000, fremmet departementet i Ot.prp.

nr. 70 (2000–2001) forslag om å opprette en kommisjon for å behandle spørsmål om gjenåpning av straffesaker. Gjenopptakelseskommisjonen ble etablert 1. januar 2004.

I *kapittel 5* gjøres det rede for tidligere evalueringer og endringer av kommisjonssystemet. Etter forslag fra kommisjonen ble det gjort enkelte justeringer av reglene i 2006, hvor man blant annet lovfestet adgangen til å oppnevne bistandsadvokat for fornærmede i gjenåpningssaker. Fornærmedes og etterlattes rettigheter i gjenåpningssaker ble ytterligere styrket i 2008 etter forslag fra Fornærmedeutvalget.

I 2010 oppnevnte Justis- og politidepartementet en arbeidsgruppe ledet av professor Ulf Stridbeck for å vurdere om kommisjonssystemet hadde fungert etter hensikten. Arbeidsgruppen foreslo en rekke mindre endringer, men mente i hovedsak at kommisjonsmodellen fungerte tilfredsstillende. Rapporten ble sendt på høring, men ble utover dette ikke fulgt opp av departementet. Noen av arbeidsgruppens forslag og øvrige sider av gjenåpningssystemet ble vurdert av Straffeprosessutvalget, som ble oppnevnt i 2014. Forslagene i Straffeprosessutvalgets utredning (NOU 2016: 24) som omhandler endringer i gjenåpningssystemet, er ikke fulgt opp.

2.3 Gjeldende rett (del III)

I *kapittel 6* ser utvalget nærmere på overordnede rettsnormer av betydning for gjenåpningssystemet. Både betydningen av Grunnloven og internasjonale forpliktelser drøftes. Det kommisjonsbaserte gjenåpningssystemet – hvor et forvaltningsorgan kan beslutte gjenåpning av avgjørelser truffet av domstolene – reiser blant annet spørsmål om betydningen av maktfordelingsprinsippet i Grunnloven. Et annet sentralt spørsmål er hvilken betydning prinsippet om respekten for dommers rettskraft («res judicata») i EMK artikkel 6 nr. 1 har ved gjenåpning av rettskraftige straffedommer.

Gjenopptakelseskommisjonens organisering og kompetanse er tema i *kapittel 7*. Kommisjonen er et domstollignende forvaltningsorgan som vurderer gjenåpning av rettskraftige straffedommer og enkelte andre rettsavgjørelser. I kapittelet ses det nærmere på de ulike avgjørelsene kommisjonen har kompetanse til å vurdere. Det gjøres også rede for grunntrekkene ved organiseringen av kommisjonen, herunder forholdet mellom kommisjonsskollegiet og sekretariatet.

Kapittel 8 beskriver reglene om saksbehandlingen i kommisjonen. I kapittelet belyses kommisjonens veiledningsplikt, reglene om foreløpig prøving og forkasting av gjenåpningsbegjæringen samt kommisjonens plikt til å gi domfelte, påtalemyndigheten og fornærmede eller etterlatte mulighet for kontradiksjon og innsyn i saksdokumentene. Kommisjonens utredningsplikt og ulike virkemidler for å opplyse saken drøftes også. I tillegg drøftes blant annet reglene for vedtakelse og begrunnelse av kommisjonens avgjørelser.

I *kapittel 9* gjøres det rede for reglene som gjelder for den videre behandlingen av straffesaken etter at den er besluttet gjenåpnet av kommisjonen. Saken skal da behandles av en domstol som er sideordnet til den som avsa den angrepne dommen. I kapittelet belyses reglene om den nye domstolsbehandlingen og rettsvirkningene av kommisjonens gjenåpningsgjørelser, samt reglene for erstatning og dekning av domfeltes sakskostnader.

Sivilombudets og domstolenes kontroll med Gjenopptakelseskommisjonens virksomhet behandles i *kapittel 10*. Sivilombudets kontroll med kommisjonen er i hovedsak begrenset til kommisjonens saksbehandling. I praksis skjer det sjelden at ombudet retter kritikk mot kommisjonen, noe som har sammenheng med at kommisjonen er et domstollignende organ som tar stilling til rettsavgjørelser, som ligger utenfor ombudets myndighet. Også domstolskontrollen med kommisjonens avgjørelser er begrenset. Domstolene kan prøve kommisjonens generelle lovtolkning, men er avskåret fra å prøve bevisbedømmelsen og den konkrete rettsanvendelsen.

I *kapittel 11* ser utvalget nærmere på gjeldende regler og retningslinjer for påtalemyndighetens rolle i gjenåpningssaker. I kapittelet gjøres det rede for påtalemyndighetens plikt til å etterforske en sak etter at det er avsagt dom ved mistanke om at domfellelsen kan være uriktig. Videre omtales påtalemyndighetens ansvar og plikter underveis i gjenåpningssaken når domfelte har begjært saken gjenåpnet, og påtalemyndighetens rolle etter at gjenåpning er besluttet og saken skal behandles på nytt i domstolene. Ulike spørsmål om hvem i påtalemyndigheten som behandler gjenåpningssaken, herunder om overføring til et annet politidistrikt eller statsadvokatembete, belyses også. I tillegg ses det nærmere på påtalemyndighetens adgang til å anke saken inn for domstolene til domfeltes gunst uten hinder av frist, jf. straffeprosessloven § 309.

Gjenåpningsvilkårene er tema i *kapittel 12*. Det gis en kort innføring i de ulike reglene. Det

gis en nærmere omtale av de to mest praktiske vilkårene i straffeprosessloven § 391 nr. 3 og § 392 andre ledd.

2.4 Gjenåpning i andre land (del IV)

I *kapittel 13* ser utvalget nærmere på gjenåpningssystemene i enkelte andre land som det er naturlig å sammenligne det norske systemet med. Gjenåpningssystemene i Danmark, Sverige England og Skottland drøftes. I de fleste europeiske land skjer gjenåpning i de ordinære domstolene, slik systemet også er i Sverige. I Danmark behandles gjenåpningsbegjæringer derimot av en egen særdomstol – Den Særlige Klageret – som behandler spørsmål om gjenåpning av straffesaker og enkelte andre sakstyper knyttet til domstolenes virksomhet. I England og Skottland har gjenåpning av straffesaker siden slutten av 1990-tallet blitt behandlet av uavhengige kommisjoner. Den skotske kommisjonen er basert på det engelske systemet, som ble innført i 1997 etter anbefaling fra et offentlig utvalg. Organseringen av den norske Gjenoppatakelseskommisjonen er i stor grad inspirert av det engelske og skotske systemet.

2.5 Kommisjonen i praksis (del V)

I del V ser utvalget nærmere på hvordan Gjenoppatakelseskommisjonen fungerer i praksis.

Kommisjonens arbeidsform og organisering er tema i *kapittel 14*. I kapittelet ser utvalget på hvordan kommisjonen har innrettet sin organisasjon og saksbehandling innenfor rammene som følger av loven og forarbeidene. Redegjørelsen er blant annet basert på kommisjonens interne saksbehandlingsrutiner og samtaler med tidligere og nåværende ansatte i kommisjonen og kommisjonsmedlemmer, samt advokater med erfaring fra gjenåpningssaker. Det gjøres rede for hvordan kommisjonsskollegiet og sekretariatet normalt har vært sammensatt, samt lederens og nestlederens funksjon (punkt 14.2). Deretter gis en omtale av den normale saksgangen ved behandlingen av sakene i sekretariatet og kommisjonsskollegiet, se punkt 14.3. Kommisjonsmedlemmenes møtevirksomhet og arbeid drøftes nærmere i punkt 14.4.

I *kapittel 15* belyses kommisjonens virksomhet gjennom tall. I kapittelet ser utvalget nærmere på den historiske utviklingen i antall mottatte og avsluttede saker, samt kommisjonens restanser og saksbehandlingstid, se punkt 15.2 og 15.3.

Gjennomgangen viser at antall mottatte saker har økt kraftig de siste årene. Selv om kommisjonen har behandlet flere saker per år enn tidligere, har restansene økt, og den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden er forholdsvis lang. Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for realitetsbehandlede saker var ca. 14 måneder i 2022 og ca. 18 måneder i 2023.

Utvalget har også sett nærmere på hvilke typer lovbrudd sakene i kommisjonen gjelder, og hvor ofte sakene ender med forskjellige utfall (gjenåpnet, nektet gjenåpnet, forkastet av leder/nestleder eller forkastet av den samlede kommisjonen), se punkt 15.4. Gjenåpningsprosenten er generelt relativt høy i Norge og har normalt ligget på rundt 15 % av de realitetsbehandlede sakene. Gjenåpningsprosenten har generelt vært høyere de siste årene, noe som særlig synes å ha sammenheng med en økning i saker som omhandler likeartede rettsspørsmål, se punkt 15.5. Et eksempel er gjenåpningsbegjæringene knyttet til sakskomplekset vedrørende den såkalte «NAV-skan-dalen», som førte til en rekordhøy gjenåpningsprosent (46) i 2021.

I kapittelet belyses også saksfordelingen mellom henholdsvis kommisjonsskollegiet og leder/nestleder, se punkt 15.6. Normalt avgjøres om lag halvparten av de realitetsbehandlede sakene av leder eller nestleder alene, ved at de forkastes som «åpenbart grunnløse», jf. § 397 tredje ledd andre punktum. Videre ses det nærmere på hvor ofte kommisjonen oppnevner forsvarer og bistandsadvokat i gjenåpningssaker, se punkt 15.7. Utvalget har også undersøkt utviklingen i størrelsen på kommisjonens budsjetter og antall ansatte i kommisjonens sekretariat, samt hvordan fordelingen mellom antall juridiske og politifaglige utredere har utviklet seg. Generelt har kommisjonens budsjetter og antallet juridiske utredere økt jevnt siden etableringen av kommisjonen i 2004, og særlig i de siste årene.

Utvalget har gjort en gjennomgang av kommisjonens avgjørelser, som drøftes i *kapittel 16*. Formålet med gjennomgangen har særlig vært å vurdere om kommisjonens avgjørelser er utformet på en hensiktsmessig måte (punkt 16.2), og om det gis tilstrekkelige begrunnelser for resultatet. Utvalget mener at avgjørelsene iblant kan fremstå noe mangelfullt begrunnede, se punkt 16.3.1 og 16.4, og at terskelen for å forkaste begjæringen etter forenklet behandling kan synes å ligge noe lavt, se punkt 16.3.2. Utvalget drøfter også enkelte spørsmål knyttet til kommisjonens rettsanvendelse, se punkt 16.5.

2.6 Utvalgets vurderinger og forslag (del VI)

2.6.1 Gjenåpningssystemet og aktørenes roller

I del VI gjøres det rede for utvalgets vurderinger og forslag til lovendringer, samt anbefalinger om endringer i kommisjonens praksis. Det gis i *kapittel 17* en overordnet oversikt over de ulike forslagene.

I *kapittel 18* gir utvalget noen klargjøringer og presiseringer av hvordan gjenåpningsvilkårene bør forstås, og hvilken betydning dette har for kommisjonens vurderinger i gjenåpningssakene. I kapitlet drøftes betydningen av at kommisjonen normalt ikke har mulighet til å få et fullgodt bilde av bevisføringen som skjedde i den opprinnelige domstolsbehandlingen, blant annet på grunn av manglende lyd- og bildeopptak. Dette tilsier etter høyesterettspraksis at den som vurderer gjenåpning, må være tilbakeholden med å overprøve domstolens bevisvurdering. Utvalget mener at andre hensyn kan tale for at kommisjonen bør være tilbakeholden med å overprøve rettens bevisvurdering, også når den opprinnelige bevisføringen er godt opplyst i gjenåpningssaken. Kravene til rettslig forutberegnelighet og respekten for dommers rettskraft tilsier at det må være et markert skille mellom anke i domstolene som ordinært rettsmiddel og gjenåpning som ekstraordinært rettsmiddel. Utvalget gir nærmere retningslinjer for hvordan kommisjonen bør forholde seg til bevisvurderingen i den angrepne dommen ved vurderingen av om gjenåpningsvilkårene i straffeprosessloven § 391 nr. 3 og § 392 andre ledd er oppfylt.

Aktørenes roller er tema i *kapittel 19*. I kapitlet gjør utvalget rede for sitt syn på hva som er funksjonen og «rollen» til de sentrale aktørene i gjenåpningssaker, herunder Gjenopptakelseskommisjonen, påtalemyndigheten, forsvarere og bistandsadvokater. Utvalget mener at partene – dvs. påtalemyndigheten og domfelte/domfeltes forsvarer – i praksis har en nokså sentral rolle i gjenåpningssakene. Etter utvalgets syn er det positivt at partene i stor grad gis anledning til å delta i prosessen. Samtidig viser erfaringen etter utvalgets syn at forarbeidene intensjon om tilbaketrunkede parter og en kommisjon som aktivt leder utredningen og styrer prosessen i gjenåpningssakene, ikke fullt ut har vist seg å være gjenomførbar, se punkt 19.3.

Utvalget har sett nærmere på påtalemyndighetens rolle i gjenåpningssaker, se punkt 19.2. Det

kan reises spørsmål om det er treffende å karakterisere påtalemyndighetens rolle ved behandlingen av gjenåpningssaker som tilbaketrunket, slik intensjonen er i forarbeidene. Påtalemyndigheten har i dag etter loven omfattende partsrettigheter og bidrar regelmessig med merknader til begjæringen. Riksadvokaten har også gitt et rundskriv som pålegger påtalemyndigheten en rekke forpliktelser i gjenåpningssaker. Påtalemyndigheten vil i tillegg kunne bistå med konkrete etterforskningsskritt etter forespørsel fra kommisjonen. Etter utvalgets syn er det positivt at påtalemyndigheten bistår med å utrede saken i tilfeller hvor det er behov for det, også med tanke på den teknologiske utviklingen som gjør fagekspertise nødvendig i mange saker. Utvalget har foreslått en justering av loven som klargjør at terskelen ikke skal være høy for å be om slik bistand.

Et annet sentralt spørsmål er om, og eventuelt i hvilke tilfeller, gjenåpningssaken bør overføres til et annet politidistrikt og statsadvokatembete enn det som behandlet den opprinnelige straffesaken. I dag er praksis at samme politidistrikt og statsadvokatembete, og om mulig samme person som var aktor i saken, også behandler gjenåpningssaken. Utvalget har ikke foreslått regelendringer som vil pålegge påtalemyndigheten å endre gjeldende praksis. Spørsmålet om eventuell overføring bør avgjøres etter en konkret vurdering i den enkelte sak, slik som i dag. For å sikre at overføring skjer i de rette sakene, mener utvalget at riksadvokaten bør vurdere å gi generelle retningslinjer for vurderingen. Utvalget peker på en rekke momenter som synes relevante i den forbindelse.

Utvalget mener at det er avgjørende for å sikre en god opplysning av gjenåpningssaken at domfelte utviser aktivitet og bidrar med informasjon om grunnlaget for begjæringen og hvorfor saken bør gjenåpnes. Oppnevning av forsvarer for domfelte bidrar til bedre saksopplysning. I lys av utviklingen i rettspraksis om oppnevning av forsvarere i straffesaker mener utvalget at praksis for oppnevning av forsvarer i gjenåpningssaker også bør være forholdsvis liberal. Tall fra kommisjonen tyder på at forsvarer oppnevnes noe oftere enn tidligere. Utvalget er positiv til dette og mener at praksisen også kan liberaliseres noe mer. Det foreslås for øvrig en presisering i loven som klargjør at kommisjonen kan pålegge domfelte å la seg representere av forsvarer i gjenåpningssaken, se punkt 19.4.

Bistandsadvokatens rolle behandles i punkt 19.5. Innhentede tall tyder på at kommisjonen er forholdsvis restriktiv når det gjelder å oppnevne

bistandsadvokat i gjenåpningssaker. Dette er i tråd med utvalgets syn om at fornærmede og etterlatte har en begrenset interesse i gjenåpningssaken. Eventuelle sivile krav pådømt i straffesaken påvirkes ikke av en eventuell gjenåpningsavgjørelse fra kommisjonen. Utvalget gjør rede for sitt syn på når det er grunn til å oppnevne bistandsadvokat i gjenåpningssaker, og hvilken funksjon bistandsadvokaten har i slike tilfeller.

2.6.2 Organisering og kompetanse

I *kapittel 24* presenteres utvalgets primære forslag til organisering av Gjenopptakelseskommisjonen. Et vesentlig formål med forslaget er å sørge for at kommisjonsmedlemmene i større grad kan involveres i utredningen av sakene og utformingen av avgjørelsen, samt drive aktiv saksstyring for å sikre en effektiv og rettssikker behandling. Etter utvalgets syn er det en svakhet ved dagens system at de som treffer beslutningene, i liten grad selv bereder grunnlaget og utformer den skriftlige begrunnelsen for avgjørelsen. Utvalget foreslår derfor en ny modell hvor kommisjonsmedlemmene i større grad enn i dag arbeider på heltid i kommisjonen. Forslaget er også ment å sikre kommisjonens evne til å behandle et stadig økende antall saker og bidra til redusert saksbehandlingstid.

Etter forslaget vil kommisjonen deles inn i flere avdelinger som hver ledes av ett heltidsansatt kommisjonsmedlem, deriblant kommisjonens leder. De øvrige heltidsansatte kommisjonsmedlemmene oppnevnes som nestledere og vil dermed ha samme kompetanse som lederen til å treffe avgjørelser om å forkaste begjæringer som åpenbart ikke kan føre frem, og til å ta avgjørelser om utredningen og styringen av saken. I tillegg ansettes i hver avdeling to andre kommisjonsmedlemmer i stillinger på minst 50 prosent. Samtlige kommisjonsmedlemmer skal være jurister. Disse avdelingene, hver med tre kommisjonsmedlemmer, vil utgjøre kommisjonskollegiet som tar stilling til gjenåpningsspørsmålet i saker som ikke forkastes eller avvises av lederen eller nestlederne.

I saker som reiser spørsmål om bevis, kan det besluttes at avdelingen i tillegg skal settes med to lekpersoner for å ta stilling til gjenåpningsspørsmålet. Dette vil særlig være aktuelt i saker om alvorlige forhold som reiser komplekse bevisspørsmål. Utvalget mener at en slik innretning vil gi et fleksibelt system, som gir mulighet for hurtig behandling av et større antall saker, og som samtidig muliggjør en grundigere og bredere vurdering av de mer alvorlige og komplekse sakene.

Utvalget antar videre at en slik modell vil gi kommisjonen større rom for å ta i bruk ulike virkemidler for å opplyse saken, for eksempel ved bruk av muntlige høringer.

Som etter dagens ordning skal avdelingene bistås av et sekretariat med politifaglige og juridiske utredere. Et sentralt formål med den foreslåtte organiseringen er imidlertid at kommisjonsmedlemmene i større grad skal styre utredningen av sakene og selv utforme kommisjonens avgjørelser. Utvalget legger derfor til grunn at det vil bli behov for færre utredere enn etter dagens modell.

Utvalgets øvrige forslag til endringer i kommisjonens organisering og kompetanseregler fremgår av *kapittel 20*. Utvalget foreslår subsidiært her en mindre omfattende omstrukturering av kommisjonen, som også går ut på at kommisjonen inndeles i avdelinger, hver med tre kommisjonsmedlemmer, se punkt 20.2. I motsetning til forslaget i *kapittel 24* vil kommisjonsmedlemmene etter dette forslaget ha medlemskapet som et verv og arbeide deltid for kommisjonen, i tråd med dagens system. En slik innretning vil føre til at det enkelte kommisjonsmedlem får færre saker å vurdere, og dermed muliggjøre en grundigere og mer betryggende behandling av sakene. Forslaget er videre ment å sikre kommisjonens evne til å behandle et stadig større antall saker og bidra til redusert saksbehandlingstid. En slik organisering vil imidlertid ikke muliggjøre at kommisjonsmedlemmene selv utreder sakene og utformer avgjørelsene på samme måte som etter forslaget i *kapittel 24*.

Kommisjonens varamedlemmer møter etter gjeldende praksis i de aller fleste kommisjonsmøter, uavhengig av om det er forfall. Utvalget anbefaler at kommisjonen utarbeider nye retningslinjer for varamedlemmenes oppmøte som er mer i tråd med lovens utgangspunkt om at varaene «tiltrer ved forfall», se punkt 20.2.4.

En inndeling av kommisjonskollegiet i avdelinger med tre medlemmer nødvendiggjør endringer i reglene om beslutningskrav for kommisjonens avgjørelser. Utvalget mener at det bør gis en regel om bestemmende mindretall for avgjørelser om å gjenåpne til gunst, se punkt 20.6. En slik regel vil etter utvalgets syn være mer i tråd med vilkårene for gjenåpning enn dagens regel om alminnelig flertall og føre til en mer rettssikker og tillitvekkende behandling. Dersom kollegiet deles inn i avdelinger med tre medlemmer, vil det etter forslaget kreves enstemmighet for å nekte gjenåpning til gunst. Dersom kommisjonskollegiet på fem medlemmer opprettholdes, bør det kreves fire stemmer for å nekte gjenåpning.

Utvalget foreslår videre at det åpnes for enklere behandling av begjæringer som «åpent fører frem», se punkt 20.8. Avgjørelse om å gjenåpne til gunst skal i slike tilfeller kunne tas av leder eller nestleder alene. Dette vil bidra til en hurtigere behandling av enkle saker og muliggjøre at flere saker som reiser tvil, kan fremmes for behandling av den samlede kommisjonen. Utvalget anbefaler også at det gjøres endringer i kommisjonens praksis og saksbehandling ved vurderingen av om en begjæring skal forkastes, for å sikre en mer rettssikker behandling og oppnå at noe færre saker forkastes av leder og nestleder alene, se punkt 20.7.

Utvalget har sett nærmere på rollen til kommisjonens leder, se punkt 20.3. Etter utvalgets syn er det uheldig at kommisjonens leder i dag har en «dobbel lederrolle», som leder både for kommisjonskollegiet som treffer avgjørelsene, og for sekretariatet som står for utredningen. Utvalget foreslår derfor at det opprettes en stilling som utredningsleder som vil lede utredningsarbeidet i sekretariatet. Forslaget er også ment å lette arbeidsbyrden for lederen og tilrettelegge for økt oppfølging av utrederne.

Utvalget foreslår enkelte endringer i reglene om kommisjonsmedlemmenes og utredernes ansettelse og arbeidsvilkår. Det foreslås å innføre åremål for utrederne, se punkt 20.4. Utvalget foreslår videre at åremålsreglene endres slik at samlet funksjonstid ikke kan overstige ti år dersom et kommisjonsmedlem senere oppnevnes som leder for kommisjonen, se punkt 20.5. Utvalget mener videre at oppnevningen av kommisjonsmedlemmene bør skje etter offentlig utlysning, se samme sted.

Utvalget har vurdert om systemet bør endres slik at saker om gjenåpning grunnet rettsanvendelsesfeil og/eller tilregnelighet bør behandles på en annen måte eller av et annet organ enn slik det gjøres i dag, hvor også slike saker behandles av kommisjonen på ordinært vis. Utvalget har kommet til at det ikke er tilstrekkelig grunn til å foreta slike endringer, se punkt 20.9.

2.6.3 Saksbehandling

I *kapittel 21* presenteres utvalgets forslag til endringer i reglene og rutinene for kommisjonens saksbehandling. Flere av forslagene tar sikte på å skape en mer transparent, effektiv og forutsigbar saksbehandling. Et overordnet formål er videre å redusere saksbehandlingstiden.

Sentralt i den forbindelse er forslaget om å innføre lovfestede virkemidler for aktiv saksstyring,

se punkt 21.2. Forslaget er delvis basert på lignende regler i tvisteloven og straffeprosessloven kapittel 21, og er ment å gi kommisjonen mulighet for å styre saken på en planmessig og effektiv måte. Dersom begjæringen ikke forkastes eller avvises i medhold av straffeprosessloven § 397 tredje ledd, skal kommisjonen utarbeide en plan for den videre saksforberedelsen, hvor det blant annet tas stilling til hvilke undersøkelser som skal gjennomføres. Kommisjonen skal i slike saker som regel avholde et saksforberedende møte med partene, med mindre dette anses unødvendig og avklaringer kan oppnås på annen måte.

Utvalget anbefaler videre at det etableres generelle interne frister for kommisjonens saksavvikling, se punkt 21.3. Kommisjonen bør holde løpende oversikt over om fristene nås, og det bør oppgis generell informasjon om saksbehandlings- tid og restanser i kommisjonens årsrapporter. Kommisjonen bør underrette partene i den enkelte sak dersom fristene ikke nås. For øvrig bør det også etableres klarere retningslinjer for underretning av partene om saksbehandlingen, herunder om når saken anses tilstrekkelig opplyst, se punkt 21.4.

Utvalget foreslår noen endringer i reglene om kontradiksjon og innsyn for partene i gjenåpningsaker. For å redusere unødvendig ressurs- og tidsbruk foreslår utvalget at det skal være opp til kommisjonen å avgjøre når det er nødvendig å underrette fornærmede eller etterlatte om gjenåpningsbegjæringen, se punkt 21.5. I vurderingen vil det ha betydning om det er grunn til å tro at vedkommende ønsker å bli underrettet, og om vedkommende kan bidra til sakens opplysning. Det foreslås videre å klargjøre reglene for dokumentinnsyn hos kommisjonen, se punkt 21.6.

Utvalget har vurdert om det bør gjelde begrensninger i adgangen til å fremme gjentatte begjæringer i samme sak, se punkt 21.7. Etter utvalgets syn vil det være vanskelig å utforme en regel som både er effektiv og som samtidig sikrer domfeltes rettssikkerhet. Det foreslås derfor ingen slike endringer. Utvalget har imidlertid anbefalt kommisjonen å klargjøre gjeldende rutiner for behandling av gjentatte begjæringer, omgjøringsbegjæringer og «klager» over saksbehandlingen, se punkt 21.8.

Etter gjeldende regler reguleres kommisjonens avgjørelser av reglene som gjelder for kjennelse. Utvalget mener at det er grunn til å klargjøre reglene og gi mer presise føringer for hvilke krav som stilles til utformingen og begrunnelsen av kommisjonens avgjørelser, se punkt 21.10. Det foreslås å gi en ny, generell regel om utforming og

begrunnelse av kommisjonens avgjørelser som delvis bygger på tvisteloven § 19-6 og Straffeprosessutvalgets lovutkast § 32-7. Bestemmelsen gjelder både for avgjørelser av gjenåpningsspørsmålet og for prosessledende og administrative avgjørelser, men med ulike krav. Bestemmelsen er formålsbasert og fleksibel, og kravene vil bero blant annet på avgjørelsens karakter og sakens alvorlighetsgrad. Skriftlig begrunnelse kan unnlates helt når avgjørelsens art og øvrige omstendigheter gjør det forsvarlig, typisk for administrative beslutninger som også i dag treffes formløst.

Lyd- og bildeopptak av rettsforhandlingene er tema i punkt 21.11. Etter utvalgets syn er det positivt at det er bevilget penger til å skaffe opptaksstyr til stadig flere norske domstoler. Opptak av rettsforhandlingene vil både kunne bidra til å gjøre vurderingen av gjenåpningsbegjæringen enklere, og i tillegg gjøre beslutningsgrunnlaget bedre for domstolene ved den nye behandling av saken etter gjenåpning. Utvalget anbefaler derfor at det gis ytterligere bevilgninger til formålet, slik at det på sikt kan tas opptak av forhandlingene i alle straffesaker. Utvalget anbefaler videre at det tas opptak av rettsforhandlingene i sin helhet, ikke bare parts- og vitneforklaringene. Det er også viktig at opptakene oppbevares lenge nok til at de kan brukes i forbindelse med en eventuell gjenåpningsbegjæring.

2.6.4 Vilkår for gjenåpning

I *kapittel 22* foreslås enkelte endringer i vilkårene for å begjære gjenåpning, adgangen til å forkaste begjæring og de materielle gjenåpningsvilkårene.

Utvalget foreslår å forenkle vilkårene for å forkaste begjæring, jf. straffeprosessloven § 397 tredje ledd, se punkt 22.2. Den foreslåtte endringen vil tydeliggjøre skillet mellom avvisning av saken på formelt grunnlag – for eksempel fordi den gjelder en sivil dom som ikke kan behandles av kommisjonen – og forkasting av begjæringen på materielt grunnlag fordi den «åpenbart ikke kan føre frem». Utvalget foreslår videre at alternativet om at gjenåpning kan kreves når en ny omstendighet eller et nytt bevis synes egnet til å føre til «avvisning», jf. § 391 nr. 3, fjernes. Begrunnelsen for bestemmelsen er uklar, og den benyttes sjelden i praksis, se punkt 22.3.

I punkt 22.4 har utvalget tatt til orde for å fjerne ektefelles, slektnings og arvingers rett til å begjære gjenåpning. Etter utvalgets syn er det prinsipielt uheldig at domfeltes straffesak underlegges en ny vurdering i en prosess hvor domfelte

selv ikke kan delta. Ressurshensyn tilsier videre at slike saker ikke bør prioriteres i kommisjonen. Kommisjonens adgang til å gjenåpne dommer på eget initiativ når domfelte er død, jf. straffeprosessloven § 400 femte ledd, foreslås imidlertid videreført.

Utvalget foreslår at det innføres en bestemmelse som vil gi en høyere terskel for gjenåpning av dommer som er eldre enn 25 år, se punkt 22.5. Forslaget er særlig begrunnet i at det for eldre dommer vil kunne være vanskelig å få rede på den opprinnelige bevissituasjonen, og at det vil kunne være vanskelig å føre saken på nytt etter eventuell gjenåpning. Reglene bør utformes slik at de i minst mulig grad leder til frifinnelse alene fordi bevisbildet er svekket av tidens tann. Den foreslåtte bestemmelsen bygger på et lignende forslag fra Straffeprosessutvalget. Etter bestemmelsen vil det innføres et tilleggsvilkår som vil gjelde i tillegg til de øvrige gjenåpningsvilkårene for gjenåpning av dommer som har vært rettskraftige i mer enn 25 år. I slike tilfeller vil det i tillegg kreves at det kan påvises forhold som gjør det «meget tvilsomt at dommen er riktig».

2.6.5 Domstolskontroll med kommisjonens avgjørelser

I *kapittel 23* drøfter utvalget domstolskontrollen med kommisjonens avgjørelser. Etter gjeldende retningslinjer kan domstolen prøve kommisjonens generelle lovtolkning. Domstolene er imidlertid avskåret fra å prøve kommisjonens bevisbedømmelse og den konkrete rettsanvendelsen. Også prøvingen av saksbehandlingen vil være begrenset. Prøvingen omfatter kun «grunnleggende saksbehandlingsregler», og tar sikte på å avdekke «grove og åpenbare feil», se Rt. 2012 s. 519.

Utvalget foreslår at prøvingen utvides slik at den også omfatter den konkrete rettsanvendelsen. Hensynene til rettssikkerhet, rettsavklaring og rettsutvikling trekker i retning av en utvidet prøvingsadgang. En domstolsprøving av den generelle lovtolkningen alene, uten at tolkingen skjer i relasjon til et bestemt faktum, vil i begrenset grad medføre rettsavklaring og rettsutvikling. Ved prøvingen skal derimot kommisjonens bevisvurdering – det faktiske grunnlaget for avgjørelsen – legges til grunn av domstolene.

Utvalget mener videre at også kommisjonens utredning og saksbehandling for øvrig bør kunne prøves av domstolene. Det forutsettes imidlertid at domstolene utviser en viss tilbakeholdenhet ved overprøvingen av hvilke utredningsskritt som har vært nødvendige.

2.6.6 Økonomiske og administrative konsekvenser

I *kapittel 25* drøftes de økonomiske og administrative konsekvensene av utvalgets forslag. Det legges som utgangspunkt til grunn at forslagene ikke vil forutsette budsjettøkninger sammenholdt med budsjettet for inneværende år.

2.6.7 Lovutkast og merknader

I *kapittel 26* presenteres utvalgets forslag til lovendringer med spesialmerknader. Lovendringsforslag og merknader knyttet til kapitlene 18–23 er gitt i punkt 26.1. Lovendringsforslag og merknader knyttet til kapittel 24 er gitt i punkt 26.2.

Del II
Bakgrunn

Kapittel 3

Det domstolsbaserte gjenåpningssystemet

3.1 Gjenåpning etter straffeprosessloven 1887

3.1.1 Fra benådning til gjenåpning

I 1887 fikk Norge sin første straffeprosesslov, den såkalte Lov om Rettergangsmaaden i Straffesager,¹ som blant annet regulerte retten til gjenåpning. Før innføringen av loven fantes det trolig ingen formalisert ordning for gjenåpning av straffesaker.² Loven ble vedtatt etter anbefaling fra et regjeringsoppnevnt utvalg («Jurykommisjonen») som var bedt om å se på muligheten for å innføre en juryordning i Norge.³ I den sammenheng ønsket man også å klargjøre reglene for «gjenoptagelse av strafsag efter dom», som på den tiden var preget av «famlen» og «uklarhed», og som ble sammenblandet med reglene om anke.⁴

Før loven kom plass, måtte endring av rettskraftige⁵ straffedommer skje ved benådning fra Kongen. Benådningsinstituttet ble ansett problematisk etter at det ble innført et formelt skille mellom utøvende og dømmende makt ved Grunnloven av 1814.⁶ Innføringen av gjenåpningsreglene i 1887-loven synes likevel ikke først og fremst å være utslag av et ønske om å begrense Kongens

makt, men i stedet av en erkjennelse om at det ble begått feil i domstolene. I forarbeidene ble det hevdet at den daværende ordningen – hvor en dom avsagt av Høyesterett var «absolut uforanderlig» – var «utilfredsstillende», noe man også hadde tatt konsekvensene av i flere europeiske land. På denne tiden var gjenåpningsordninger etablert i land som England, Tyskland, Frankrike og Sverige, og et forslag var også under utredning i Danmark. Man ønsket et system som åpnet for å prøve saken på nytt i tilfeller hvor det var «aapenbart» at dommen var feil.⁷

Mothensynet som ble trukket frem, var at dommer må ha virkning, og at rettsprosessen må ha «en ende». Når en uskyldig var dømt, mente det daværende Justis- og politidepartementet imidlertid at «Kravet på Afslutning» måtte «træde i Skyggen for Kravet på Retfærdighed».⁸ De samme synspunktene ble trukket frem av Jurykommisjonen. Kommisjonen pekte på at det burde være et «alvor» i at en dom betegnes som endelig, men at dommen også burde «tilfredsstille Retfærdigheden».⁹ Det var derfor nødvendig å moderere det hittil «ukrenkelige» prinsippet om rettskraft – «res judicata» – i tilfeller hvor prinsippet i realiteten fungerte som «Retfærdighedens Tyran», og ikke som «Retfærdighedens Tjener». Kommisjonen mente likevel det var klart at det måtte stilles «andre og snævrere vilkaar for at kunne kuldaste en endelig dom», enn det som gjaldt ved anke («Appel»)¹⁰.

3.1.2 Vilkårene for gjenåpning

Avveiningen mellom hensynet til rettskraft og rettferdighet ble løst ved en bestemmelse som åpnet for gjenåpning til gunst («Fordel») for den domfelte når nye omstendigheter («Kjendsgjeringer») eller «Beviser» ble skaffet til veie, som

¹ Lov 1. juli 1887 om Rettergangsmaaden i Straffesager.

² Det ser i alle fall ikke ut til at gjenåpningsspørsmålet var på agendaen da Grunnloven ble utformet på Eidsvoll i 1814. Som påpekt i Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 45 var «gjenopp-takelsesinstituttet [...] neppe kjent for grunnlov-giverne». Nils Rune Langeland har påpekt det samme: «Eidsvolls-mennene visste knapt om dette rettsmiddelet som var å få saker tekne opp att», jf. kommentaren til Grunnloven § 90 i Mestad og Michaelsen (2021) s. 884. Bestemmelsen i Grunnloven § 90 om at Høyesteretts dommer ikke kan påankes, ble endret i 1914 for å gjøre det klart at bestem-melsen ikke skulle være til hinder for gjenåpning, se punkt 6.2.1.

³ NOU 2011: 13 punkt 5.1.

⁴ Dokument no. 1 (1885).

⁵ Prinsippet om dommers «rettskraft» ble utviklet i dansk-norsk rett på 1600-tallet. Før reglene om rettskraft ble eta-blert, kunne en uriktig avgjørelse bringes inn for samme domstol som hadde avsagt dommen, med anmodning om omgjøring, se Etterkontroll (2012) s. 16.

⁶ Etterkontroll (2012) s. 16.

⁷ Oth. Prp. Nr. 1 (1887) s. 97–99.

⁸ Oth. Prp. Nr. 1 (1887) s. 97.

⁹ Dokument no. 1 (1885) s. 594.

¹⁰ Dokument no. 1 (1885) s. 594–595.

syntes «egnete til at bevirke Frifindelse eller Anvendelse af en mildere Straffebestemmelse eller en mindre Straf». ¹¹ Bestemmelsen var basert på den alminnelige gjenåpningsregelen i tysk rett, som i motsetning til det franske systemet hadde en generell gjenåpningsadgang, uavhengig av hvilke nye «Data» som talte for at dommen var feil. Etter det franske systemet var det derimot kun mulighet for gjenåpning i tre konkret angitte tilfeller. Kommisjonen omtalte dette som en «lidet tilfredsstillende kasuistik». ¹²

I tillegg kunne gjenåpning skje dersom falske eller forfalskede dokumenter hadde vært benyttet i saken, eller det var avgitt falsk forklaring, og det ikke var «uantageligt» at dette hadde medvirket til domfellelsen eller til anvendelse av en for streng straffebestemmelse eller for streng straff. ¹³

Reglene var lignende for gjenåpning til *skade* for domfelte, men med strengere krav til å sannsynliggjøre at den angrepne dommen var feil. ¹⁴ For gjenåpning til gunst var det tilstrekkelig at de anførte omstendighetene eller bevisene syntes egnet til å føre til frifinnelse eller lavere straff. For gjenåpning til skade var kravet at det på grunnlag av den nye tilståelsen eller beviset fremsto utvilsomt at personen var skyldig, eller straffet etter en for mild straffebestemmelse. En slik differensiering av innvirkningskravet var i tråd med systemet i de fleste land med en lignende ordning, herunder i England, Frankrike og Tyskland. Begrunnelsen var at

«[...] det synes at herske Enighed om, at der ligger et langt høiere Samfundskrav i, at en tilfældig ikke straffældes, eller at en Skyldig ikke straffes for haardt, end deri, at enhver Skyldig netop bliver ilagt og faar tilmaalt sin fortjente Straf». ¹⁵

¹¹ Lov 1. juli 1887 § 414 nr. 2.

¹² Dokument no. 1 (1885) s. 596.

¹³ Lov 1. juli 1887 § 414 nr. 1.

¹⁴ Se loven § 415. Gjenåpning til skade kunne skje dersom det på grunn av den domfeltes egne tilståelse, eller andre senere fremskaffede beviser, fremstod «utvilsomt» at han hadde begått den straffbare handlingen, eller en «væsentlig større Forbrydelse» enn han var dømt for, se nr. 1. Videre kunne gjenåpning skje dersom falske eller forfalskede dokumenter hadde vært benyttet i saken, det var avgitt falsk forklaring, eller dersom nærmere angitte personer involvert i rettsprosessen hadde gjort seg skyldig i straffbart forhold i forbindelse med saken. Innvirkningskravet var i disse tilfellene at det var «skjellig Grund til at antage» at dette hadde ført til, eller medvirket til, frifinnelse eller anvendelse av en vesentlig for mild straffebestemmelse, se nr. 2.

¹⁵ Dokument no. 1 (1885) s. 595.

Man ønsket videre å skille mellom saker avgjort ved bøter, og saker hvor det var ilagt fengselsstraff eller straffarbeid. Tanken synes å ha vært at man ønsket å avskjære de mindre alvorlige sakene fra gjenåpning. Konkret mente departementet at gjenåpning til gunst i bøtesakene burde utelukkkes når den tiltalte hadde «forsømt sit Tarv». ¹⁶ Lovens ordning ble at man i bøtesakene bare kunne legge vekt på slike nye kjensgjerninger eller bevis som den domfelte ikke kunne ha gjort gjeldende i straffesaken. ¹⁷

Et lignende skille gjaldt ved gjenåpning til skade. I tilfeller hvor den påståtte lovovertrедelsen hadde en strafferamme på under tre års fengsel, kunne gjenåpning til skade bare skje dersom gjenåpningsgrunnen var at den tiltalte hadde gjort seg skyldig i et straffbart forhold med hensyn til saken. ¹⁸

Gjenåpningsvilkårene forble for det meste ¹⁹ uendret frem til 1969, da ble det innført en ny gjenåpningsgrunn for tilfeller hvor straffedommen streid mot folkeretten. ²⁰ Vilkåret var at dommen bygde på en forståelse av «folkeretten eller en traktat» som avvek fra den forståelsen en internasjonal domstol i samme saksforhold hadde slått fast som bindende for Norge, og som måtte antas å føre til en annen avgjørelse i straffesaken. ²¹ Bakgrunnen for endringen var det «økende internasjonale samkvem og samarbeid» som preget tiden, og et ønske

¹⁶ Oth. Prp. Nr. 1 (1887) s. 99.

¹⁷ Lov 1. juli 1887 § 414 nr. 2 andre punktum.

¹⁸ Lov 1. juli 1887 § 415 andre ledd. Eksempler var at siktede hadde gjort seg skyldig i «Falskneri [eller] Anstiftelse av Mened, hvorved Frifindelse er opnaaet», se Getz og Hagerup (1889) s. 302. Bestemmelsen ble endret ved innføringen av straffeloven 1902. Opprinnelig gjaldt vilkåret om at gjenåpning til skade bare kunne skje ved straffbare forhold fra tiltaltes side, for alle tilfeller hvor det var påstand om «Fængsel eller ringere Straf». Endringen har trolig sammenheng med at det etter Kriminalloven av 1842 også var adgang til å idømme straffarbeid, som ble ansett som en strengere straff enn ordinært fengsel. Se Jacobsen (2017).

¹⁹ Vilkårene ble endret på enkelte punkter ved innføringen av straffeloven 1902. Blant annet endret man ordlyden i § 414 nr. 2 slik at gjenåpning bare kunne skje dersom det anførte kunne føre til «Frifindelse eller Anvendelse af en mildere Straffebestemmelse og en mindre Straf». Opprinnelig var det tilstrekkelig at det anførte kunne føre til anvendelse av en mildere straffebestemmelse *eller* en mildere straff. Endringen førte til at det ikke lenger var hjemmel for gjenåpning bare grunnet en potensiell endring i straffutmålingen. I forbindelse med vedtagelsen av straffeprosessloven 1981 ble bestemmelsen imidlertid endret tilbake til sin opprinnelige form, slik at endring i straffutmålingen igjen kunne danne grunnlag for gjenåpning. Bestemmelsen ble begrenset til tilfeller hvor det anførte kan føre til en «vesentlig» mildere rettsfølge, jf. § 391 nr. 3 første punktum. Se nærmere i punkt 3.2.5 og NUT 1969: 3 s. 342.

²⁰ Lov 14. februar 1969 nr. 6.

²¹ Lov 1. juli 1887 § 414 nr. 3.

om å «bygge bro» mellom internasjonale og nasjonale rettssystemer.²² En lignende gjenåpningsadgang ble samtidig innført for sivile saker.²³

3.1.3 Domstolen avgjorde spørsmålet om gjenåpning

Gjenåpning foregikk på denne tiden i domstolene. Lovens ordning var at gjenåpningsbegjæringen skulle fremsettes for den *samme domstolen* som hadde avsagt den angrepne dommen.²⁴ Jurykommisjonen foreslo opprinnelig at sakene skulle gå «umiddelbart til Høyesteret». Departementet mente imidlertid at en slik ordning ville kunne føre til «tidsspilde», fordi Høyesterett uansett ville bli nødt til å innhente uttalelser fra retten som hadde avsagt dommen. Ettersom det var adgang til anke,²⁵ var det heller ikke grunn til å frykte avslag eller innvilgelser «uden gyldig Grund».²⁶ Regelen ble praktisert slik at gjenåpningsbegjæringen ble fremmet for lagmannsretten – selv om saken var avgjort av Høyesterett – dersom begjæringen var rettet mot «skyldspørsmålets faktiske side», som Høyesterett ikke tok stilling til.²⁷

Begjæringen ble etter praksis også behandlet av de *samme dommerne* som hadde avsagt dommen. Begrunnelsen for dette var at disse dommerne ville ha de beste saklige forutsetningene for å vurdere om det var grunnlag for gjenåpning.²⁸ På grunn av «muntlighedssystemet og mangelen af paalidelige skriftlige optegnelser angaaende den tidligere vidneførsel» la man til grunn at de samme dommerne var best skikket til å «holde oversigt over forholdet mellem de nye og tidligere bevisligheder».²⁹

Det var forutsatt at begjæringen skulle fremsettes skriftlig, eller eventuelt bli nedtegnet med hjelp fra rettens formann. Formannen behandlet deretter begjæringen alene, og kunne egenhendig forkaste den dersom den ikke inneholdt en begrunnelse, eller den var begrunnet på en måte som etter loven ikke ga adgang til gjenåpning.

Begjæringen kunne videre forkastes dersom de anførte omstendighetene eller bevisene var «aapenbart betydningsløse».³⁰ Dersom begjæringen ikke ble forkastet, kunne formannen bestemme at det skulle gjøres bevisopptak, iverksettes etterforskning, og/eller foretas nærmere undersøkelser, før begjæringen ble behandlet videre. Blant annet kunne det innkalles vitner.³¹ Påtalemyndigheten og domfelte skulle i slike tilfeller gis anledning til å uttale seg skriftlig om utfallet av undersøkelsene.³²

Den videre behandlingen av begjæringen ble gjort av «den samlede ret», dvs. det samlede dommer- eller meddommerkollegium. Dersom saken var avgjort av meddomsretten³³ – som ikke hadde «faste medlemmer» – måtte man derfor innkalle «særskilte domsmænd», og fortrinnsvis de som hadde deltatt under den opprinnelige behandlingen.³⁴ Dersom saken var avgjort av lagmannsretten, ble den behandlet av «de tre for Tiden forretende Dommere».³⁵ Behandlingen skjedde i utgangspunktet «for lukkede Døre», uten muntlige forhandlinger.³⁶

Rettens avgjørelse ble truffet som «beslutning», enten den gikk ut på at saken skulle gjenåpnes, eller begjæringen avslås.³⁷ I utgangspunktet stilte man derfor beskjedne krav til begrunnel-

³⁰ Lov 1. juli 1887 § 416 andre ledd jf. § 417 andre og tredje ledd. Se Salomonsen (1913) s. 158–160.

³¹ Lov 1. juli 1887 § 417 tredje ledd.

³² Lov 1. juli 1887 § 417 tredje ledd, se Salomonsen (1925) s. 159.

³³ Straffesaker ble på denne tiden avgjort enten av «Forhørsretterne», «Meddomsretterne», «Lagmandsretterne», Høyesterets Kjæremålsutvalg, eller «Høyesteret», se lovens § 6. Lagmannsretten behandlet hovedsakelig saker om forbrytelser som kunne føre til en strengere straff enn «Strafarbeide i femte Grad», jf. § 19. Forhørsrettene behandlet hovedsakelig tilståelsessaker, jf. § 283. Øvrige saker ble behandlet av meddomsretten, jf. § 22 første ledd: «Ved medomsret behandles de sager, som ikke henhører under Lagmandsret eller afgjøres af Forhørsretten i Henhold til § 283». Meddomsretten bestod av én underrettsdommer, og i tillegg to «Domsmænd», se § 15. Domsmennene var, som dagens meddommere, lekfolk uten krav til juridisk utdanning, se § 35. Henvisningene er hentet fra Getz og Hagerup (1889).

³⁴ Salomonsen (1913) s. 159.

³⁵ Se Getz og Hagerup (1889) s. 303. Lagmannsretten bestod på denne tiden av «tre Dommere (Retten)», og i tillegg – til avgjørelse av skyldspørsmålet – ti «tilkaldte Lagrettemænd (Lagretten)», se lovens § 8. Ifølge Getz og Hagerup ser det altså ikke ut til at lagrettemennene ble innkalt til behandling av gjenåpningsbegjæringer, selv om gjenåpningsgrunnen var knyttet til skyldspørsmålet.

³⁶ Getz og Hagerup (1889) s. 303.

³⁷ Salomonsen (1925) s. 160. Loven brukte formuleringen «forkaste» også om tilfellene hvor begjæringen ble avslått etter nærmere behandling av den samlede retten, se § 418 første ledd.

²² Se Ot.prp. nr. 51 (1967–68) s. 21–27.

²³ Se Ot.prp. nr. 51 (1967–68) s. 39 med forslag til § 407 første ledd nytt nr. 7 i tvistemålsloven 1915.

²⁴ Lov 1. juli 1887 § 416.

²⁵ På denne tiden «kjæremål», se Oth. Prp. Nr. 1 (1887) s. 100. Kjæremål var betegnelsen på en særskilt form for rettslig overprøving av domstolenes andre avgjørelser enn dommer (hovedsakelig kjennelser og beslutninger), som ikke kunne påankes etter det ordinære ankesystemet, se lovens § 407 jf. § 378.

²⁶ Oth. Prp. Nr. 1 (1887) s. 100

²⁷ Se NUT 1969: 3 s. 346.

²⁸ Se Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 14.

²⁹ Qvam (1889) s. 594.

sen.³⁸ Loven foreskrev ingen begrunnelseskrav for slike avgjørelser, men Høyesterett hadde lagt til grunn at avgjørelsen alltid burde begrunnes dersom den var «av nogen betydning eller tvilsomhet».³⁹

Avgjørelsen om å gjenåpne eller forkaste begjæringen kunne ankes («paakjæres») etter de ordinære reglene som gjaldt for anke over beslutninger.⁴⁰ Kjæremålet ble fremsatt for domstolen som hadde avsagt avgjørelsen. Dersom domstolen ikke fant grunn til, eller hadde hjemmel til, å endre avgjørelsen, ble saken sendt videre til Høyesteretts kjæremålsutvalg.⁴¹ Behandlingen skjedde også der i hovedsak skriftlig, uten muntlig forhandling.⁴²

Dersom saken *ble gjenåpnet*, skulle retten «paabyde» en «fornytt Hovedforhandling», for på nytt å ta stilling til den gjenåpnede saken.⁴³ Bestemmelsen ble forstått slik at det avgjørende var hvilken behandlingsform som etter loven var påkrevd for å pådømme den straffbare handlingen. Man hadde derfor ikke krav på hovedforhandling dersom loven åpnet for en enklere behandling – lovens krav var at det skulle foretas «en ny fullstendig behandling av saken», uten at det dermed var sagt noe om behandlingsform. Eksempelvis kunne saker som ble gjenåpnet etter tilståelse, behandles i forhørsretten, etter den enklede prosessen for tilståelsessaker.⁴⁴

Den nye behandlingen skjedde uten medvirkning fra de opprinnelige *lekdommerne*.⁴⁵ Formålet var å forhindre at den nye avgjørelsen ble påvirket av lekdommernes tidligere oppfatninger.⁴⁶ På den annen side var det ikke noe i veien for at de opprinnelige *fagdommerne* deltok under den nye behandlingen av saken.⁴⁷

3.1.4 Loven i praksis

Det finnes lite statistikk som belyser praktiseringen av gjenåpningsordningen etter straffeprosessloven 1887. I forarbeidene til straffeprosessloven 1981 fremgår det imidlertid at det i perioden 1954–1958 ble fremmet 47 gjenåpningsbegjærin-

ger for norske domstoler, hvorav 50 for lagmannsrettene, og 25 for herreds- og byrettene. Av disse ble 7 saker gjenåpnet. Alle disse førte til realitetsendring.⁴⁸

En kjent gjenåpningssak som ble behandlet etter 1887-loven, er den såkalte Hetle-saken. Saken gjaldt et antatt drap på Henrik Andreassen Hetle, som i 1906 ble funnet død ved Hetlestølen i Sunnfjord. Naboen Mikal Gjertsen Hetle og en av hans sønner ble i 1907 dømt for drapet. Dommen ble begjært gjenåpnet flere ganger uten hell, også etter at Den rettsmedisinske kommisjon uttalte at det var tvilsomt om dødsfallet skyldtes en voldshandling. Først i 1942 ble saken gjenåpnet av «den kommissariske høyesterett». De to domfelte ble frifunnet av Gulating lagmannsrett i 1943 og tilkjent erstatning fra staten.⁴⁹

3.2 Straffeprosessloven 1981: Videreføring og revisjon av gjenåpningssystemet

3.2.1 Lovens bakgrunn

Lov om Rettergangsmaaden i Straffesager av 1887 ble erstattet av lov om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven) 1981, som trådte i kraft 1. januar 1986, og som fortsatt gjelder. Loven kom på plass etter en omfattende revisjon av 1887-loven basert på en innstilling fra en komite oppnevnt ved resolusjon fra Kronsprinsregenten i 1957 («Straffeprosesslovkomiteén»). Komiteens mandat var å vurdere visse konkrete spørsmål – blant annet om juryordningen burde videreføres – og i tillegg foreta en «alminnelig revisjon» av hele straffeprosessloven.⁵⁰ I den forbindelse foreslo komiteen også å gjøre enkelte endringer i reglene om gjenåpning. For øvrig ble hovedtrekkene i gjenåpningssystemet videreført.

3.2.2 Endringer i dommersammensetningen

Revisjonen medførte to vesentlige endringer i gjenåpningssystemet.

For det første ble det innført en regel om at ingen dommere som hadde vært med på å avsi den angrepne dommen, kunne delta ved behandlingen av gjenåpningsbegjæringen eller ved den nye behandlingen av saken etter gjenåpning.⁵¹ Når det gjaldt den videre behandlingen av den

³⁸ Salomonsen (1913) s. 162.

³⁹ Salomonsen (1925) s. 166, med henvisning til Rt. 1913 s. 874.

⁴⁰ Salomonsen (1913) s. 162.

⁴¹ Lov 1. juli 1887 § 409.

⁴² Getz og Hagerup (1889) s. 299.

⁴³ Lov 1. juli 1887 § 418 andre punktum.

⁴⁴ Se Rt. 1968 s. 256.

⁴⁵ Lov 1. juli 1887 § 418 siste punktum.

⁴⁶ Qvam (1889) s. 596.

⁴⁷ NOU 1996: 15 punkt 10.4.

⁴⁸ NUT 1969: 3 s. 340.

⁴⁹ SNL Hetle-saken (2024).

⁵⁰ NUT 1969: 3 s. 71.

⁵¹ Straffeprosessloven 1981 § 395.

gjenåpnete saken, innebar dette en utvidelse av den gjeldende regelen, ved at den ikke lenger gjorde forskjell på fagdommere og lekdommere.⁵² For behandlingen av gjenåpningsbegjæringen innebar endringen et prinsipielt brudd med det som hadde vært regelen, hvor man vektla dommerens saklige forutsetninger for å ta stilling til om begjæringen inneholdt nye bevis.

Bakgrunnen for endringen var en bekymring for at det ville være vanskelig for de opprinnelige dommerne å se «uhildet på de nye bevis». Av samme grunn ønsket komiteen i utgangspunktet også å legge avgjørelsen av begjæringen til en overordnet domstol,⁵³ og viste blant annet til at gjenåpningsbegjæringen kunne «oppleves som en kritikk over domstolens behandling av saken».⁵⁴ En slik utvikling ville dessuten være i tråd med tendensen i øvrige europeiske land, hvor hovedregelen var at gjenåpningsavgjørelsen ble truffet av en annen domstol enn den som opprinnelig hadde avgjort skyldspørsmålet. For eksempel hørte avgjørelsen i Sverige og Frankrike til disse landenes øverste domstol, og i Danmark hadde man i 1939 etablert en egen institusjon – «Den særlige klageret» – som hadde ansvar for disiplinærsaker mot dommere og gjenåpningssaker. Komiteen vurderte om man burde opprette et slikt «kontrollorgan utenfor den vanlige domstolsorganisasjon» også i Norge, men fant ikke tilstrekkelig grunn til det.⁵⁵

Flere høringsinstanser – herunder Høyesterett – hadde innvendinger til forslaget om å legge avgjørelsen av gjenåpningsbegjæringen til nærmeste overordnede domstol. Det ble blant annet pekt på at det kunne være vanskelig for Høyesteretts kjæremålsutvalg å ta stilling til dommer fra lagmannsretten behandlet med jury, ettersom vurderingen av skyldspørsmålet i slike saker ikke ble begrunnet. Videre pekte Høyesterett på at løsningsen ville medføre en uønsket økning av kjæremålsutvalgets arbeidsbyrde. Departementet sa seg enig i innvendingene, og mente at hensynene komiteen hadde trukket frem, ville kunne ivaretas tilstrekkelig ved en regel om at ingen av de opprinnelige dommerne kunne delta i behandlingen

av gjenåpningsbegjæringen.⁵⁶ Dette ble derfor lovens ordning.⁵⁷

3.2.3 Innføringen av en «særlig sikkerhetsventil» i § 392 andre ledd

En annen vesentlig endring i 1981-loven var innføringen av en utvidet adgang til gjenåpning til gunst utover det som var den praktiske hovedregelen – at det ble påberopt nye kjensgjerninger eller bevis som syntes egnet til å føre til frifinnelse. Blant annet på bakgrunn av utviklingen i Danmark, Sverige og Finland vurderte komiteen om det var grunn til å innføre en «særlig sikkerhetsventil», som åpnet for «ekstraordinær gjenopptakelse» i tilfeller hvor det ikke fantes noe nytt, men hvor det likevel var tvilsomt om dommen var riktig. I Danmark hadde man i 1939 innført en bestemmelse som åpnet for gjenåpning når det forelå «særlige omstendigheter der gjør det overvejende sandsynligt, at de foreliggende bevisligheder ikke har været riktig bedømt». Lignende bestemmelser fantes også i svensk, finsk og østerriksk rett.⁵⁸ Komiteen foreslo en bestemmelse som ga adgang til gjenåpning når

«[...] særlige forhold gjør det tvilsomt om dommen er riktig, og tungtveiende hensyn tilsier at spørsmålet om siktedes skyld blir prøvd på ny.»⁵⁹

Komiteen la til grunn at en slik regel ville gi en videre gjenåpningsadgang enn etter dansk lov, men pekte på at det – grunnet manglende protokollasjon – kunne være en «umulig oppgave» å vurdere om bevisene hadde blitt korrekt bedømt under hovedforhandlingen, slik regelen altså forutsatte i Danmark. Komiteen mente derfor at det avgjørende burde være om saken «alt i alt stiller seg slik at det etter rettens oppfatning bør skje en ny prøvelse av saken for at man skal føle seg overbevist om at ingen urett er skjedd».⁶⁰ Komiteen var i tvil om man – i likhet med svensk rett – skulle stille krav om at det iallfall forelå «noe av nye kjensgjerninger eller bevis», men falt ned på at det ikke var grunn til det. Bestemmelsen skulle for eksempel kunne anvendes dersom det «ikke egentlig foreligger nye bevis, men en ny analyse

⁵² NUT 1969: 3 s. 346. Se punkt 3.1.3.

⁵³ Begjæringene skulle etter Straffeprosesslovkomitéens forslag vurderes av lagmannsretten for dommer avsagt av herreds- eller byretten, og av Høyesteretts ankeutvalg for dommer avsagt av lagmannsretten eller Høyesterett, se komiteens utkast til § 374.

⁵⁴ NUT 1969: 3 s. 345.

⁵⁵ NUT 1969: 3 s. 345.

⁵⁶ NUT 1969: 3 s. 229–230.

⁵⁷ Samme regel ble innført også for sivile saker i 1985, gjenom endringer i den dagjeldende tvistemålsloven § 411. Se lov 14. juni 1985 nr. 71 om ikraftsetting og endring av den nye straffeprosesslov m.m.

⁵⁸ NUT 1969: 3 s. 343.

⁵⁹ Straffeprosesslovkomitéens utkast til § 372 andre ledd.

⁶⁰ NUT 1969: 3 s. 344.

av bevisskjeden [...] får dommen til å fremstå i et tvilsomt lys». Hjemmelen skulle uansett anvendes med «stor varsomhet», noe man hadde søkt å gi uttrykk for gjennom formuleringen om at «tungtveiende grunner» måtte tale for en ny prøving.⁶¹

Bestemmelsen ble vedtatt i hovedsak i tråd med komiteens utkast, men med én vesentlig forskjell: Ordlyden ble endret slik at det måtte fremstå «meget» tvilsomt om dommen var riktig, for at gjenåpning kunne skje.⁶² Endringen skjedde etter at flere høringsinstanser uttrykte bekymring for at gjenåpningsadgangen ville bli for vid med den foreslåtte bestemmelsen. Det ble særlig trukket frem at grunnlaget for avgjørelsen kunne være dårligere i gjenåpningssaken enn i den opprinnelige, og at gjenåpningsadgangen derfor burde være snever. Departementet foreslo derfor å skjerpe ordlyden.⁶³ Justiskomiteen sluttet seg til forslaget og pekte på Straffeprosesslovkomiteens utsagn om at sikkerhetsventilen skulle benyttes «med stor varsomhet».⁶⁴ Bestemmelsen ble vedtatt i tråd med departementets forslag som § 392 andre ledd.

3.2.4 Gjenåpning grunnet endret rettsoppfatning

I tillegg til den «særlige sikkerhetsventilen» ble det innført en gjenåpningsadgang til gunst for tilfeller hvor Høyesterett hadde fraveket lovtolkningen i en tidligere høyesterettsavgjørelse som dommen bygde på.⁶⁵ Både i Danmark og Sverige fantes muligheter for gjenåpning også ved rettsanvendelsesfeil. På bakgrunn av tidligere høyesterettspraksis la man i Norge derimot til grunn at dommer som var bygget på feil lovanvendelse, eventuelt måtte angripes gjennom reglene om forsinket anke.⁶⁶

Disse reglene ville ikke være til hjelp dersom den aktuelle dommen var avsagt av Høyesterett. Straffeprosesslovkomiteen mente videre at gjenåpning var et mer «adekvat rettsmiddel» i tilfeller hvor den angrepne dommen opprinnelig var korrekt, og rettstilstanden senere hadde endret seg.

Bestemmelsen ble derfor utformet slik at den åpnet for gjenåpning når Høyesterett hadde endret syn på *egne avgjørelser*. For uriktig lovanvendelse «i sin alminnelighet» antok komiteen at det ville «klare seg» med adgangen til forsinket anke og påtalemyndighetens adgang til å anke i favør av domfelte uten hensyn til fristen.⁶⁷

I likhet med den «særlige sikkerhetsventilen» forutsatte denne bestemmelsen at domstolen måtte utøve et skjønn for å vurdere om gjenåpning skulle tillates, dersom vilkårene var oppfylt. Det avgjørende skulle ifølge komiteen være om det ville virke «støtende» om dommen ble stående uendret.⁶⁸ Bestemmelsen ble vedtatt som § 392 første ledd.

3.2.5 Andre endringer i gjenåpningsvilkårene

Det ble også gjort enkelte endringer i de øvrige gjenåpningsvilkårene. Blant annet innførte man en særskilt bestemmelse om gjenåpning for tilfeller hvor dommeren har vært inhabil.⁶⁹ Videre ble adgangen til gjenåpning utvidet for tilfellene hvor nye omstendigheter eller bevis tilsier at dommen er uriktig. Ordlyden ble endret slik at gjenåpning ikke bare kan skje når bevisene eller omstendighetene kan føre til frifinnelse eller anvendelse av en mildere straffebestemmelse, men også dersom det påberopte kan føre til en lavere *straff* (eller annen «vesentlig mildere rettsfølge».)⁷⁰ Samme endring ble også gjort i bestemmelsen om gjenåp-

⁶¹ NUT 1969: 3 s. 344.

⁶² Se straffeprosessloven 1981 § 392 andre ledd slik den lød før ordet «meget» ble fjernet i 1993. Se nærmere om bakgrunnen for at bestemmelsen ble myket opp i punkt 4.2.2.

⁶³ Ot.prp. nr. 35 (1978–79) s. 228–229.

⁶⁴ Innst. O. nr. 37 (1980–81) s. 39.

⁶⁵ Straffeprosesslovkomiteens utkast til § 372 første ledd, vedtatt som § 392 første ledd i straffeprosessloven 1981.

⁶⁶ Se NUT 1969: 3 s. 343, med henvisninger til Rt. 1949 s. 450 og Rt. 1950 s. 997.

⁶⁷ NUT 1969: 3 s. 343. Øvrige tilfeller av rettsanvendelsesfeil, hvor Høyesterett ikke har fraveket en tidligere høyesterettsavgjørelse, omfattes ikke av bestemmelsen. Høyesterett har i senere rettspraksis lagt til grunn at man i slike tilfeller kan begjære gjenåpning etter straffeprosessloven § 392 andre ledd, se bl.a. Rt. 2004 s. 357. Høyesterett har videre lagt til grunn at adgangen til forsinket anke grunnet senere rettsavklaring kan anses avskåret dersom det har gått noe tid fra domsavsigelsen. Når det etter domstidspunktet er avsagt en høyesterettsdom som tilsier at den første dommen var basert på uriktig lovtolkning, fremstår gjenåpning som «det mest naturlige rettsmiddel», se Rt. 2010 s. 1495 avsnitt 30.

⁶⁸ NUT 1969: 3 side 343.

⁶⁹ Straffeprosesslovkomiteens utkast til § 370, gjennomført ved straffeprosessloven 1981 § 390. I slike tilfeller hadde man også adgang til forsinket anke, men dette gjaldt ikke for dommer avsagt av Høyesterett. Bestemmelsen var særlig ment å sikre muligheten for å få prøvd slike saker på nytt, se NUT 1969: 3 s. 342.

⁷⁰ Straffeprosesslovkomiteens utkast til § 371 nr. 3, gjennomført ved straffeprosessloven 1981 § 391 nr. 3. Endringen innebar at regelen ble tilbakeført til det som gjaldt ved vedtagelsen av 1887-loven. Loven ble på dette punkt endret i restriktiv retning ved vedtagelsen av straffeloven 1902, fordi man mente at gjenåpningsadgangen var for vid. Komiteen mente derimot at man ved lovendringen i 1902 hadde gått «for langt til den annen side», se NUT 1969: 3 s. 342.

ning til skade ved straffbare forhold av betydning for saken.⁷¹

3.2.6 Reglene om saksbehandlingen og hvilke avgjørelser som kunne gjenåpnes

Ved innføringen av straffeprosessloven 1981 ble det også gjort enkelte endringer i saksbehandlingsreglene og reglene om hvilke avgjørelser som kunne gjenåpnes.

Etter straffeprosessloven 1887 var det kun adgang til å gjenåpne dommer.⁷² I den nye loven innførte man i tillegg muligheten for å gjenåpne visse typer kjennelser.⁷³ I tråd med praksis lovfestet man også adgangen til å gjenåpne saker avgjort ved forelegg.⁷⁴ Begjæring om dette skulle fremmes for lagmannsretten, men behandlingen av den gjenåpnede saken gikk for herreds- eller byretten.⁷⁵ Vilkårene for gjenåpning var for øvrig de samme som for andre avgjørelser.⁷⁶

Videre lovfestet man en adgang for domstolen til å beslutte muntlige forhandlinger om begjæringen, samt avhøre vitner eller foreta annen umiddelbar bevisførsel, dersom «særlige grunner» tilsa det.⁷⁷ Straffeprosesslovkomitéen begrunnet dette slik:

«Ikke minst hensett til at begjæringen etter utkastet skal behandles av en annen rett enn den som avsa dommen, bør det være adgang til å beslutte muntlig forhandling.»⁷⁸

⁷¹ Straffeprosesslovkomitéens utkast til § 373 nr. 1, gjennomført ved straffeprosessloven 1981 § 393 nr. 1. Se NUT 1969: 3 s. 342. For gjenåpning til skade grunnet nye omstendigheter eller bevis, jf. nr. 2, gjorde man derimot ikke tilsvarende endring.

⁷² Se Lov 1. juli 1887 § 413.

⁷³ Straffeprosessloven 1981 § 401.

⁷⁴ NUT 1969: 3 s. 293.

⁷⁵ Bjerke og Keiserud (2000) s. 949. Regelen ble endret i forbindelse med opprettelsen av Gjenopptakelseskommisjonen slik at begjæringen i stedet skulle fremsettes direkte for tingretten.

⁷⁶ Straffeprosessloven 1981 § 261.

⁷⁷ Straffeprosesslovkomitéens utkast til § 378, gjennomført ved straffeprosessloven 1981 § 398.

⁷⁸ NUT 1969: 3 s. 346.

Departementet gikk som nevnt i punkt 3.2.2 bort fra forslaget om at begjæringen skulle behandles av overordnet domstol, men beholdt likevel denne bestemmelsen.

Dersom særlige grunner talte for det, var det også adgang til å oppnevne forsvarer til å bistå i gjenåpningssaken, etter de ordinære reglene om forsvareroppenevning.⁷⁹ Det ble nå nedfelt i loven at den domfelte skulle ha krav på dette dersom det ble avholdt muntlig forhandling, og det ville være nødvendig med forsvarer ved en eventuell ny hovedforhandling i saken.⁸⁰

Avgjørelsen av om saken ble gjenåpnet eller ikke, skulle etter lovens ordlyd treffes av «retten» ved «kjennelse».⁸¹ Dette ble forstått slik at det var «den samla rett» som tok avgjørelsen, men uten jury.⁸² For de fleste saker i lagmannsretten innebar dette at tre fagdommere deltok. Dersom saken gikk for herreds- eller byretten, måtte to meddommere innkalles.⁸³ At avgjørelsen skulle treffes ved kjennelse, innebar at den måtte begrunnes etter de ordinære reglene om kjennelser.⁸⁴

Avgjørelsen kunne påkjæres til overordnet instans etter vanlige regler. Eksempelvis kunne en kjennelse fra tingretten påkjæres til lagmannsretten, som da ville ha full kompetanse i saken. Et videre kjæremål over lagmannsrettens avgjørelse om å opprettholde tingrettens kjennelse var imidlertid begrenset til feil ved lovtolkning og saksbehandling. Saker som ble behandlet i lagmannsretten som første instans, kunne påkjæres til kjæremålsutvalget, som hadde full kompetanse i sin prøving av kjæremålet.⁸⁵

⁷⁹ Straffeprosessloven 1981 § 100 andre ledd. Se Justis- og politidepartementet (15.03.99) s. 19.

⁸⁰ Straffeprosessloven 1981 § 398 tredje ledd.

⁸¹ Straffeprosessloven 1981 § 398 første ledd.

⁸² Innst. O. nr. 72 (1984–85) s. 25.

⁸³ Se Andenæs (2000) s. 140 og Bjerke og Keiserud (1986) s. 369.

⁸⁴ Etter straffeprosessloven 1981 § 52 første ledd skal kjennelser ha «grunner». Bestemmelsen gjelder fortsatt og regulerer i dag kravene til begrunnelse for Gjenopptakelseskommisjonens avgjørelser, se nærmere i punkt 8.9.1.

⁸⁵ Etterkontroll (2012) s. 16.

Kapittel 4

Opprettelsen av Gjenopptakelseskommissjonen

4.1 Innledning

På 1990-tallet var det en langvarig politisk debatt om reform av gjenåpningssystemet. Ønsket om reform kom som følge av flere profilerte straffesaker som senere ble gjenåpnet, som blant annet «Rødseth-saken» og den mye omtalte «Liland-saken». Debatten førte til tre ulike høringsprosesser om alternativer til det gjeldende gjenåpningssystemet, hvor samme domstol, men andre dommere, avgjorde gjenåpningsspørsmålet.

Proessen hadde utspring i et representantforslag fra stortingsrepresentant Jørgen Kosmo i 1990 om å myke opp gjenåpningsvilkårene og legge gjenåpningsavgjørelsene til en egen «klagerett» utenfor de ordinære domstolene. Gjennom høringsprosesser i 1996, 1999 og 2000 ble også andre alternativer vurdert, før man til slutt endte opp med kommisjonsmodellen etter forslag fra Justis- og politidepartementet i 2001.¹

I det følgende gjøres det nærmere rede for prosessene som førte til opprettelsen av Gjenopptakelseskommissjonen i 2004.

4.2 Reformvilje på 1990-tallet

4.2.1 Representantforslag om utvidet gjenåpningsadgang og egen klagerett

I januar 1990 fremmet stortingsrepresentant og leder for justiskomiteen, Jørgen Kosmo (AP), et representantforslag til Stortinget om «utvidelse av adgangen til gjenopptakelse av straffesaker og opprettelse av en egen klagerett».² Kosmo mente at de gjeldende reglene om gjenåpning «antagelig» var for restriktive. Dette gjaldt særlig «i de tilfeller hvor det ikke er skaffet frem nytt materiale, men hvor klagen går på domstolens vurderinger av det opprinnelige bevismaterialet». Kosmo uttalte om dette:

«Erfaringer viser at det først og fremst er her, ved domstolens vurderinger av bevismaterialet, at faren for en uriktig dom truer. Gjenopptakelse kan i dag bare skje når 'særlige forhold gjør det meget tvilsomt om dommen er riktig og tungtveiende hensyn tilsier at spørsmål om siktedes skyld blir prøvet på ny'. Hvis det legges avgjørende vekt på det avgjørende rettferdighetshensyn at ingen skal bli dømt med urette, bør det være tilstrekkelig til gjenopptakelse at det er *rimelig tvilsomt* om domstolens avgjørelse av skyldsspørsmålet er riktig.»³

Kosmos uttalelser må trolig ses i sammenheng med den på tiden mye omtalte «Rødseth-saken», som også ble trukket frem i de påfølgende forhandlingene på Stortinget.⁴

Kosmo mente videre at «sterke hensyn» talte for å legge avgjørelsen av gjenåpningsspørsmålet til en annen domstol enn den som hadde avgjort skyldsspørsmålet i den angrepne dommen – slik hovedregelen også var i europeisk rett på denne tiden:

«En prosessordnings kvalitet avhenger som kjent ikke bare av den tillit den fortjener, men også av den tillit den faktisk møtes med i befolkningen. Mange vil også finne det viktig at avgjørelsen av gjenopptakelsesspørsmålet ikke ligger utelukkende hos rene fagdommere. Det må i hvert fall betraktes som en ytterligere garanti for allsidig prøvelse av gjenopptakelses-saken at også utenforstående jurister eller eventuelt lekfolk medvirker. Det er således tilfelle etter den danske klagerettsordning.»

Kosmo anmodet på bakgrunn av dette Stortinget om å be regjeringen legge frem et lovforslag om å myke opp adgangen til gjenåpning til gunst, samt

¹ Se Ot.prp. nr. 70 (2000–2001).

² Dokument nr. 8: 11 (1989–90).

³ Dokument nr. 8: 11 (1989–90).

⁴ Rødseth-saken ble tatt opp av stortingsrepresentant Aud Inger (Krf) i spørretimen på Stortinget dagen etter at Kosmo la frem sitt forslag, se Etterkontroll (2012) s. 17.

opprette en egen domstol («klagerett») for behandlingen av gjenåpningssaker. Kosmo så for seg at domstolen skulle bestå av minst fem fagdommere og mente det burde vurderes om to lekpersoner også burde delta. Videre burde det ifølge forslaget være «adgang til offentlig og muntlig forhandling». Justiskomiteen tilrådte i innstilling 13. mars 1990 at regjeringen utredet og vurderte forslaget nærmere.⁵

Regjeringen behandlet Kosmos forslag i stortingsmelding nr. 23 (1991–92) om bekjempelse av kriminalitet.⁶ Det fremgår av stortingsmeldingen at høringsinstansene var delt i synet på om gjenåpningsadgangen burde utvides:

«En rekke organisasjoner og offentlige organer støtter forslaget. De rettshåndheverende myndigheter er imidlertid overveiende mot forslaget. Det blir spesielt pekt på at hensynet til fornærmede taler mot en utvidet adgang til gjenopptakelse.»⁷

Departementet gikk likevel inn for en moderat utvidelse av gjenåpningsadgangen til gunst for domfelte. Forslaget gikk ut på å fjerne ordet «meget» i straffeprosessloven § 392 andre ledd, slik at det ville holde for gjenåpning at det fremsto «tvilsomt» om dommen var riktig. Forslaget innebar dermed en noe redusert oppmykning av innvirkningskriteriet sammenholdt med Kosmos forslag.

I vurderingen pekte departementet på tall innhentet fra lagmannsrettene, som viste at det i perioden 1986 til 1990 ble fremmet 99 begjæringer om gjenåpning av straffesaker. Av disse ble kun én tatt til følge. Selv om man tok «betydelig hensyn til at slike begjæringer svært ofte vil bli brukt i saker som er betryggende avgjort av domstolene, og uten at det i ettertid er kommet til nye omstendigheter», mente departementet det var «klart at en gjenopptakelse på 1 pst. gir grunn til ettertanke». For øvrig var departementet enig med høringsinstansene i at «hensynet til fornærmede er viktig for innholdet av de materielle vilkår for gjenopptakelse». Departementet mente likevel at «den beskjedne endring» av straffeprosessloven § 392 som ble foreslått, lot seg «kombinere med fornærmedes ønske om at dommen skal være endelig».⁸

Høringsinstansene var også delt i synet på om det burde opprettes en «frittstående klagerett». Også her var de rettshåndheverende myndighetene «overveiende mot», mens et flertall av de øvrige instansene var for. Begrunnelsen for motstanden var delvis prinsipiell: Det ble pekt på at denne typen spesialdomstoler var et «fremmedelement i vår rett», og at ønsket om å «eliminere mistanken om ubevisste kollegiale hensyn» også gjorde seg gjeldende i sivile saker.⁹

I sin vurdering viste departementet til at det også fantes et tredje alternativ, nemlig at spørsmålet om gjenåpning ble avgjort av en annen domstol, sideordnet til den som hadde avsagt den angrepne dommen. En slik løsning ville innebære at gjenåpningsspørsmålet alltid kunne bli prøvd i to instanser. Departementet mente videre at det også kunne stilles spørsmål ved om det var riktig at den domstolen som hadde avsagt den angrepne dommen, skulle behandle saken på nytt dersom den ble gjenåpnet. Hensynet til «folks tillit til uhlidet behandling» kunne tilsi at også denne oppgaven ble lagt til en annen domstol. I så fall kunne den sideordnede domstolen som hadde vurdert begjæringen, også behandle «selve saken».¹⁰

Departementet tok ikke endelig stilling til spørsmålet. I det videre arbeidet med saken ville imidlertid departementet «legge vekt på å finne fram til den løsning som best forener hensynet til publikums tillit til domstolene med praktiske og økonomiske hensyn».¹¹

Justiskomiteen behandlet stortingsmeldingen i en innstilling til Stortinget 5. juni 1992.¹² Komiteen var – i likhet med departementet – «positiv til en oppmykning av kriteriene for å kreve gjenopptakelse av en allerede pådømt sak». Selv om «hensynet til fornærmede også må vektlegges», mente komiteen at «spørsmålet om å få rettet opp en eventuell urett for en som kan være urettmessig dømt må veie tyngre». En oppmykning kunne også bidra til å øke allmennhetens tillit til ordningen.¹³

Komiteens medlemmer var også enige om at «en annen instans enn den som har avgjort den første dommen bør avgjøre gjenopptakelsessaken».¹⁴ Hvilken instans dette nærmere bestemt skulle være, var partiene imidlertid uenige om. Komiteens flertall, utenom medlemmene fra Høyre og Kristelig Folkeparti, mente at «så spesi-

⁵ Innst. S. nr. 110 (1989–90) s. 2.

⁶ Stortingsmeldingen omfattet en rekke kriminalpolitiske spørsmål. Enkelte av spørsmålene, herunder om endringene i gjenåpningsordningen, ble sendt på høring september 1991, se St.meld. nr. 23 (1991–92) s. 7.

⁷ St.meld. nr. 23 (1991–92) s. 89.

⁸ St.meld. nr. 23 (1991–92) s. 89.

⁹ St.meld. nr. 23 (1991–92) s. 90.

¹⁰ St.meld. nr. 23 (1991–92) s. 90.

¹¹ St.meld. nr. 23 (1991–92) s. 90.

¹² Innst. S. nr. 192 (1991–92).

¹³ Innst. S. nr. 192 (1991–92) s. 30.

¹⁴ Innst. S. nr. 192 (1991–92) s. 30.

elle hensyn» gjorde seg gjeldende, at en frittstående domstol var aktuelt. De pekte særlig på «tilliten til avgjørelsesinstansens uavhengighet», som kunne tale for «en avstand ikke bare til den domstol som har behandlet saken første gang, men til domstolsvesenet generelt». Flertallet antok at den «danske modellen» kunne være aktuell også for Norge, men at det burde vurderes å ta lekdommere inn i klageretten. Flertallet ba regjeringen følge opp spørsmålet «i nær fremtid».¹⁵

Mindretallet mente på sin side at det var et «viktig prinsipp i norsk prosessrett å unngå opprettelsen av særdomstoler», og anmodet derfor regjeringen om i stedet å utrede en ordning hvor gjenåpningsbegjæringen ble vurdert av overordnet domstol.¹⁶

Justiskomiteen innstilte på at stortingsmeldingen skulle vedlegges protokollen. Innstillingen ble enstemmig vedtatt i Stortinget 12. juni 1992.¹⁷

I en senere budsjettinnstilling tok justiskomiteen til orde for at forslaget om å utrede alternativer til det gjeldende gjenåpningssystemet måtte følges opp, og at spørsmålet om reform av gjenåpningssystemet måtte prioriteres.¹⁸ Forslagene ble imidlertid først sendt på høring i 1996, etter nok et representantforslag på Stortinget, se punkt 4.2.3. At forslagene ikke ble fulgt opp tidligere, ser ut til å ha sammenheng med at det på den tiden pågikk et omfattende reformarbeid på bakgrunn av To-instansutvalgets utredning, se punkt 4.2.2.

4.2.2 Endringer i forbindelse med to-instansreformen – oppmykning av § 392 andre ledd

To-instansutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 23. mars 1990. Utvalgets mandat var å vurdere «enkelte straffeprosessuelle endringer med sikte på en effektivisering av rettspleien og en styrking av rettssikkerheten».¹⁹ Et sentralt spørsmål var om det skulle være større adgang til to-instansbehandling av skyldspørsmålet. I forbindelse med dette ønsket regjeringen at utvalget også skulle vurdere om det var behov for endringer i reglene om gjenåpning:

«Det har i den senere tid vært en viss debatt om vilkårene for gjenopptakelse av en straffesak etter strpl. §§ 391 og 392, jf. blant annet

spørsmål nr. 26 i Stortingets spørretime 17. januar 1990 og Dok.nr.8:11 (1989–90). Det har vært hevdet at domstolene bør være liberale med hensyn til å innvilge gjenopptakelse fordi vår rett ikke gir adgang til noen overprøving av juryens bevisbedømmelse av skyldspørsmålet. Utvalget bør vurdere hvilken betydning forholdet til gjenopptakelsesinstituttet kan ha for spørsmålet om å la flere eller alle straffesaker begynne i herreds- og byretten.

Utvalget bør ta stilling til om det gjennom denne vurderingen fremkommer argumenter som tilsier at eventuelt også selve gjenopptakelsesreglene bør endres.»²⁰

På grunn av den pågående debatten på Stortinget om disse spørsmålene lot utvalget «spørsmålet om å utrede mulige endringer av gjenopptakelsesreglene ligge i påvente av den videre utvikling».²¹ Utvalget gjorde derfor ingen «utførlig utredning av mulige endringer i gjenopptakelsesreglene». Utvalget konkluderte imidlertid med at utvalgets forslag om ordinær prøving av skyldspørsmålet faktisk side i de alvorligste straffesakene ville

«[...] redusere behovet for å lempe på de materielle vilkår for gjenopptakelse til gunst for siktede. Om det likevel er grunn til å lempe på disse vilkårene, finner vi ut fra utformingen av utvalgets mandat, og på bakgrunn av at spørsmålet nå er behandlet i Stortinget, ikke å burde gå nærmere inn på.»²²

Utvalget gikk heller ikke nærmere inn på spørsmålet om det burde opprettes en særskilt klagerett for gjenåpningssaker.²³

I oppfølgingen av To-instansutvalgets utredning gikk Justis- og politidepartementet ikke nærmere inn på spørsmålet om hvem som skulle behandle gjenåpningssakene. Departementet hadde «opprinnelig tenkt» å gjøre dette, men hadde hatt for «kort tid til disposisjon». Spørsmålet ble derfor forutsatt løst i departementets videre arbeid.²⁴

Departementet gikk imidlertid inn for den foreslåtte oppmykningen av straffeprosessloven § 392 andre ledd. Departementet la til grunn at behovet for en videre adgang til gjenåpning trolig ville «avta noe ved et mer konsekvent to-instans-

¹⁵ Innst. S. nr. 192 (1991–92) s. 30.

¹⁶ Innst. S. nr. 192 (1991–92) s. 30–31.

¹⁷ Ot.prp. nr. 78 (1992–93) s. 60.

¹⁸ Budsjett-innst. S. nr. 4 (1992–93) s. 13.

¹⁹ NOU 1992: 28 s. 9.

²⁰ NOU 1992: 28 s. 9.

²¹ NOU 1992: 28 s. 120.

²² NOU 1992: 28 s. 121.

²³ NOU 1992: 28 s. 120.

²⁴ Ot.prp. nr. 78 (1992–93) s. 63.

system», men at det – selv etter behandling i to instanser – ville kunne dukke opp omstendigheter som tilsa at saken burde prøves på nytt. Både hensynet til fornærmede og at bevis ofte svekkes med tiden, talte mot å utvide adgangen for mye. Selv om ordet «meget» ble tatt ut, skulle vilkåret derfor fortsatt forstås strengt.²⁵ Om avveiningen mellom hensynene uttalte departementet:

«Det er en målsetning i straffeprosessen å unngå uriktige frifinnelser, men det er enda viktigere å unngå uriktige domfellelser. Hensynet til fornærmede vil til en viss grad kunne tillegges vekt ved vurderingen av om tungtveiende hensyn tilsier at spørsmålet om siktedes skyld prøves på nytt.»²⁶

En samlet justiskomite gikk også inn for den foreslåtte oppmykningen. Komiteen la

«[...] avgjørende vekt på at dersom det reises alvorlig tvil ved om en dom er korrekt, er det – først og fremst av hensyn til den domfelte selv, men også av hensyn til rettssystemets troverdighet – riktig at det gis adgang til ny overprøving».²⁷

Et flertall i komiteen, utenom medlemmene fra KrF og Høyre, ba i tillegg regjeringen følge opp komiteens tidligere anmodning²⁸ om å utrede en egen klagerett for gjenåpning.²⁹ Medlemmene fra KrF og Høyre anmodet på sin side regjeringen om å se nærmere på muligheten for at gjenåpningsbegjæring kunne behandles av nærmeste overordnede domstol.³⁰

Ordet «meget» ble fjernet fra straffeprosessloven § 392 andre ledd ved lov 11. juni 1993 nr. 80.³¹

4.2.3 Høringen i 1996 – sideordnet domstol, overordnet domstol eller egen klagerett?

I juni 1994 fremmet stortingsrepresentantene Jan Simonsen (Frp) og Tor Nymo (SP) et representantforslag hvor de ba Stortinget anmode regjerin-

gen om å «legge frem lovforslag om opprettelse av en egen domstol (klagerett) med det formål å behandle gjenopptakelsesbegjæring».³² Med henvisning til at justiskomiteens flertall tidligere hadde bedt regjeringen utrede spørsmålet om et «frittstående institutt» for behandling av gjenåpningssaker, mente forslagsstillerne at tiden var «moden» for at Stortinget ga regjeringen et «helt klart signal [...] gjennom et konkret vedtak om at en slik klagerett skal opprettes».³³

Komiteens flertall nøyde seg imidlertid med å be regjeringen sette i gang arbeidet med å utrede mulige løsningsalternativer som ville sikre at «ein annen domstol enn den som feller dommen skal ta avgjerda om gjenopptaking». Det ble pekt på at dette kunne skje både ved at «ein anna sideordna domstol tek avgjerda, eller ved at slik avgjerd vert lagt til overordna domstol, eventuelt til ein eigen klagerett slik forslaget går ut på».³⁴ Stortinget vedtok at forslaget fra Nymo og Simonsen skulle oversendes regjeringen til «utgreiing og uttale».³⁵

I høringsbrev 17. april 1996 fulgte regjeringen opp anmodningen.³⁶ I tråd med justiskomiteens innstilling ba departementet om høringsinstansenes syn på tre foreslåtte alternativer:

- a) en sideordnet domstol tar avgjørelsen
- b) en overordnet domstol tar avgjørelsen, eller
- c) en egen domstol («klagerett») opprettet spesielt for å behandle gjenopptakelsesbegjæring tar avgjørelsen.»³⁷

Departementet mente selv – som et «foreløpig synspunkt» – at en ordning hvor avgjørelsen ble lagt til en sideordnet domstol, syntes å være det beste alternativet.³⁸ Det ble særlig trukket frem at man på denne måten ville opprettholde en adgang til «flerinstansbehandling av det altoverveiende antall gjenopptakessaker». På den annen side så man det slik at en egen klagerett – på samme måte som i Danmark – trolig måtte avgjøre spørsmålet om gjenåpning som «første og siste instans». Også en løsning hvor avgjørelsen ble lagt til en overordnet domstol, ville etter departementets syn «føre til en mer begrenset adgang til bruk av rettsmidler mot avgjørelsen i gjenoppta-

²⁵ Ot.prp. nr. 78 (1992–93) s. 62–63.

²⁶ Ot.prp. nr. 78 (1992–93) s. 63.

²⁷ Innst. O. nr. 137 (1992–93) s. 13.

²⁸ Innst. S. nr. 192 (1991–92) s. 30. Se punkt 4.2.1.

²⁹ Innst. O. nr. 137 (1992–93) s. 13.

³⁰ Innst. O. nr. 137 (1992–93) s. 13.

³¹ Lov 11. juni 1993 nr. 80 om endringer i straffeprosessloven m.v. (to-instansbehandling, anke og juryordning). Endringen i straffeprosessloven § 392 andre ledd trådte i kraft straks.

³² Dokument nr. 8: 64 (1993–94).

³³ Dokument nr. 8: 64 (1993–94).

³⁴ Innst. S. nr. 35 (1994–95) s. 1.

³⁵ Se Stortingstidende inneholdende 139. Stortings forhandlinger 1994–1995 s. 1520.

³⁶ Justis- og politidepartementet (17.04.96).

³⁷ Justis- og politidepartementet (17.04.96) s. 7.

³⁸ Justis- og politidepartementet (17.04.96) s. 2.

kelsessaken», og kunne derfor være «rettssikkerhetsmessig uheldig».³⁹

Flere høringsinstanser var skeptiske til om det var nødvendig å endre reglene om hvem som behandlet gjenåpningssaker. For eksempel var riksadvokaten i tvil om det var grunn til å endre reglene slik at gjenåpningssakene ble lagt til en annen instans, ettersom et slikt system «trolig sjelden, eller aldri» ville føre til andre resultater enn etter den gjeldende ordningen. Riksadvokaten pekte på at det kun var ved den første behandlingen av gjenåpningsbegjæringen at saken ble behandlet av samme domstol som hadde avsagt den angrepne dommen. Ved påkjæring av avgjørelsen i gjenåpningssaken ville begjæringen derimot bli «undergitt en fullstendig ny behandling ved en domstol som ikke har hatt befatning med den (side av) dommen angrepet rettes mot».⁴⁰

Riksadvokaten var imidlertid enig med departementet i at en endring kunne ha betydning for tilliten til gjenåpningsavgjørelsene. Og dersom systemet først skulle endres, var riksadvokaten også enig i at avgjørelsen burde legges til en sideordnet domstol. Som begrunnelse for det viste riksadvokaten til at man både ved å legge avgjørelsen til en overordnet domstol eller til en egen klagerett ville ha begrenset eller ingen adgang til å overprøve avgjørelsene.⁴¹ Økokrim og Oslo statsadvokatembeter argumenterte i det vesentlige på samme måte.⁴²

Advokatforeningen var på sin side klar på at det var et behov for å endre reglene. Foreningen mente det kunne reises

«[...] sterke prinsipielle innvendinger mot at samme domstol vurderer og avgjør begjæringer om gjenopptakelse av domstolens tidligere avgjørelser. Riktignok må det kunne forutsettes at en dommer vil kunne forholde seg til en kollegas tidligere avgjørelser på en profesjonell måte og uten å la seg influere av at de er kolleger. Det avgjørende må imidlertid være at den enkelte borgers og almenhetens tillit til domstolens vurderinger og avgjørelser vil kunne svekkes på grunn av at det lett vil kunne oppstå

mistanke eller tro om at dommeren ved sin vurdering og avgjørelse har latt seg influere av kollegiale hensyn.»⁴³

Av hensyn til overprøvingsadgangen var foreningen for øvrig enig i at avgjørelsen burde legges til en sideordnet domstol. Foreningen pekte videre på betydningen av adgangen til muntlige forhandlinger som argument for at avgjørelsen burde legges til en domstol som lå geografisk nært den opprinnelige.⁴⁴

De fleste andre høringsinstansene var enige med departementet i at avgjørelsen av gjenåpningssakene burde legges til en sideordnet domstol. En rekke instanser sluttet seg til departementets innvendinger om manglende adgang til å anvende rettsmidler mot avgjørelsene.⁴⁵

4.2.4 Høringen i 1999 – særlig klagerett etter dansk mønster

I mars 1999 sendte departementet et nytt brev på høring, denne gang med forslag om å opprette en «særlig klagerett til å behandle begjæringer om gjenopptakelse». I høringsrunden i 1996 hadde departementets «foreløpige synspunkt» vært at det trolig ville være best å legge avgjørelsen av gjenåpningssaken til en sideordnet domstol. Departementet hadde imidlertid latt seg inspirere av ordningene i Danmark og England, hvor gjenåpningsbegjæringer ble behandlet «av et organ utenfor det alminnelige domstolssystemet».⁴⁶ Som begrunnelse for at det nå gikk inn for en slik løsning, skrev departementet:

«Etter nærmere overveielse finner departementet grunn til å se nærmere på alternativet om å opprette en egen klagerett for behandlingen av gjenopptakelsesbegjæringer. Departementet tar den kritikken som har vært rettet mot den gjeldende ordningen på alvor, særlig kritikken om at ordningen gir grobunn for mistanker om at kollegiale hensyn bevisst eller underbevisst kan påvirke dommernes holdning til spørsmålet om gjenopptakelse. Om det i virkeligheten er dekning for slike påstander, er underordnet i denne sammenheng. Det er et selvstendig hensyn at allmennheten har tillit til at de som har ansvar for å utøve rettspleien, opptre uavhengig og upåvirket av utenforlig-

³⁹ Justis- og politidepartementet (17.04.96) s. 10–13.

⁴⁰ Riksadvokaten (02.09.96) s. 1.

⁴¹ Riksadvokaten (02.09.96) s. 2.

⁴² Se Økokrim (31.07.96) og Oslo statsadvokatembeter (08.08.96). Oslo statsadvokatembeter uttalte blant annet: «Under enhver omstendighet synes det neppe gitt at de foreslåtte prosessuelle endringer vil medføre en høyere gjenopptakelsesprosent idet domstolen (eller klageretten) forutsetningsvis skal stille de samme materielle krav som nå», se uttalelsen s. 1.

⁴³ Advokatforeningen (20.09.96) s. 2.

⁴⁴ Advokatforeningen (20.09.96) s. 2.

⁴⁵ Justis- og politidepartementet (14.07.00) s. 12.

⁴⁶ Justis- og politidepartementet (15.03.99) s. 3–4.

gende hensyn. Departementet har kommet til at den beste måten å sikre at allmennheten har tillit til domstolenes uavhengighet i disse sakene, er å opprette en egen klagerett til å behandle begjæringer om gjenopptakelse.»⁴⁷

For å sikre at klageretten fikk «en distanse til de ordinære domstolene», og dermed skape større tillit til avgjørelsene, foreslo departementet at retten skulle bestå av både jurister og lekfolk.⁴⁸ Klagerettens kompetanse skulle for øvrig være begrenset til straffesaker. Dette var særlig begrunnet i at behandlingen ved en slik «sentralisert klagerett» nødvendigvis ville måtte være skriftlig, noe som etter departementets syn ville medføre «vesentlige ulemper i sivile saker», og bryte med det som var praksis etter gjeldende rett.⁴⁹ På samme måte som tidligere skulle klageretten bare ha kompetanse til å avgjøre om gjenåpning skulle skje eller ikke.⁵⁰ Dersom saken ble gjenåpnet, skulle den nye behandlingen fortsatt skje ved den samme domstolen som hadde avsagt den angrepne dommen, i tråd med gjeldende rett.

Det skulle ikke være adgang til å overprøve klagerettens avgjørelser. Ettersom «et vesentlig formål» med opprettelsen av en slik klagerett var å «sørge for en viss distanse mellom avgjørelsesinstansen og de ordinære domstolene», mente departementet at det kunne virke «selvmotsigende om en av de alminnelige domstolene kunne overprøve klagerettens avgjørelser». En slik løsning var også i tråd med systemet i Danmark og England, hvor det ikke fantes rettsmidler mot avgjørelsene.⁵¹

Blant høringsinstansene som uttalte seg om forslaget, var «et flertall mer eller mindre kritiske» til opprettelsen av en egen klagerett.⁵² Blant disse fremholdt mange også denne gang at det ikke var et tilstrekkelig behov for en slik endring. Flere pekte på at det ikke var godt nok grunnlag for påstanden om at allmennhetens tillit til domstolenes behandling av gjenåpningsbegjæringer var svekket. At det av noen ble fremmet påstander om at domstolene var «kollegiale» og tok utenforliggende hensyn, kunne ikke være nok til å begrunne opprettelsen av en egen klagerett, uten nærmere dokumentasjon.

Det ble også vist til at den praktisk viktigste gjenåpningsgrunnen var at det forelå nye omstendigheter eller bevis, og at dette sjelden kunne oppfattes som en kritikk mot den opprinnelige dommen. For øvrig hadde lovendringene i forbindelse med to-instansreformen – hvor man også utvidet adgangen til gjenåpning gjennom innføringen av bestemmelsen i straffeprosessloven § 392 andre ledd – redusert behovet for en «så omfattende reform».⁵³

Flere av de kritiske høringsinstansene mente videre at en egen klagerett ikke var egnet til å øke allmennhetens tillit til domstolene. Det ble blant annet pekt på at det juridiske miljøet i Norge er lite, og at rekrutteringsgrunnlaget for medlemmene av klageretten ville være det samme som til de ordinære domstolene. Det var derfor begrenset hvilken «distanse» man ville kunne få til det ordinære domstolsapparatet. For øvrig var det ikke noe «prinsipielt nytt» i forslaget om at lekfolk skulle delta ved avgjørelsen, ettersom dette i visse tilfeller også var regelen etter gjeldende rett.⁵⁴

En tredje hovedinnvending mot forslaget var at det ikke ville gi bedre rettssikkerhet. Flere instanser ga uttrykk for at det kunne «rettes alvorlige rettssikkerhetsmessige innvendinger» mot forslaget, fordi det ikke ville være adgang til å overprøve avgjørelsene. Det ble også pekt på at det i forslaget var lagt til grunn at muntlige forhandlinger bare ville skje i begrenset utstrekning.⁵⁵

Av høringsinstansene som var for forslaget, mente flere at mistanken om at kollegiale hensyn kunne påvirke dommernes holdninger, burde «tas alvorlig», selv om det ikke nødvendigvis var dekning for påstanden. I tillegg vektla flere instanser at gjenåpningssaker utgjorde en stor arbeidsbelastning for de ordinære domstolene. Det ble også pekt på de gode erfaringene man hadde med den tilsvarende ordningen i Danmark.⁵⁶

Blant høringsinstansene var det også enkelte som mente at departementet burde se nærmere på muligheten for å opprette en egen *kommisjon* for å avgjøre gjenåpningssakene, etter modell fra de nylig etablerte ordningene i England og Skottland. Høringen av forslaget om å etablere en egen klagerett ble derfor ikke fulgt opp videre med en egen proposisjon av departementet. I stedet sendte departementet i 2000 ut nok et høringsbrev, hvor nye alternativer ble lansert.

⁴⁷ Justis- og politidepartementet (15.03.99) s. 1–2.

⁴⁸ Justis- og politidepartementet (15.03.99) s. 11.

⁴⁹ Justis- og politidepartementet (15.03.99) s. 6.

⁵⁰ Justis- og politidepartementet (15.03.99) s. 8.

⁵¹ Justis- og politidepartementet (15.03.99) s. 14.

⁵² Justis- og politidepartementet (14.07.00) s. 13.

⁵³ Justis- og politidepartementet (14.07.00) s. 14.

⁵⁴ Justis- og politidepartementet (14.07.00) s. 16.

⁵⁵ Justis- og politidepartementet (14.07.00) s. 16–17.

⁵⁶ Justis- og politidepartementet (14.07.00) s. 13.

4.2.5 Høringen i 2000 – sideordnet domstol eller gjenopptakelseskommisjon etter engelsk mønster?

Bakgrunnen for forslaget

I juli 2000 sendte departementet ut et tredje høringsbrev med forslag om å endre reglene om hvem som avgjorde gjenåpningssaker. Departementet foreslo denne gangen to alternativer: «en domstol sideordnet den domstol som avsa dommen, eller en egen kommisjon etter engelsk mønster».⁵⁷

Departementet fastholdt at det var «svakheter ved dagens ordning», hvor det var domstolen som hadde avsagt den angrepne dommen, som både tok stilling til gjenåpningsbegjæringen og behandlet saken på nytt ved gjenåpning.⁵⁸ Departementet var enig med flere av høringsinstansene i at det ikke fantes et «empirisk grunnlag» for å hevde at allmennhetens tillit til domstolene var svekket, men mente likevel at det var grunn til å gjøre endringer:

«Den offentlige debatten som knytter seg til saker om gjenopptakelse av straffesaker har i de senere år i stadig større grad blitt preget av kritiske holdninger til dagens system. Det er viktig å motvirke at tilliten til domstolene svekkes i fremtiden. Det er ikke grunn til å vente med slike forebyggende tiltak til skaden allerede har skjedd, eller eventuelt lar seg konstatere.»⁵⁹

Gjennom de foregående høringsprosessene var flere ulike alternativer til den eksisterende ordningen allerede vurdert. Under høringen i 1999 hadde noen høringsinstanser imidlertid tatt til orde for at «ytterligere et alternativ – opprettelsen av en gjenopptakelseskommisjon etter engelsk mønster – burde utredes og sendes på høring før departementet tok stilling i saken og fremmet lovforslag».⁶⁰ Av disse var blant andre riksadvokaten, som argumenterte for at eventuelle endringer i gjenåpningsordningen trolig måtte være «relativt gjennomgripende» for å få den «ønskede tillitsskapende effekt».⁶¹

Riksadvokaten mente at departementet ikke hadde begrunnet hvorfor de i høringsbrevet tok utgangspunkt i den danske ordningen, uten å se

nærmere på den engelske kommisjonsmodellen, som også var nevnt. For å orientere seg nærmere om systemet der hadde riksadvokaten personlig besøkt kommisjonen i England. Riksadvokatens foreløpige syn var at man burde se nærmere på en kommisjonsmodell.⁶² Begrunnelsen for dette var blant annet at det ville være vanskelig å forene et «aktivt ansvar for sakens opplysning» med en organisering som domstol.⁶³ Videre ble det pekt på at en kommisjonsordning – som i mindre grad ville ha karakter av en partsdrevet prosess – også kunne bidra til å øke tilliten til påtalemyndigheten:

«Det ligger nok i sakens natur at dersom det opprettes en klagerett, hvor påtalemyndigheten forutsettes å være 'part', vil det også i fremtiden – med rette eller urette – bli reist kritikk mot påtalemyndigheten for at den er 'partisk', ikke evner å se egne 'feil', utelukkende beskytter seg selv og 'systemet' osv. Selv om det har begrenset vekt, peker riksadvokaten på at belastningene på påtalemyndighetens tillit vil bli færre dersom det innføres en kommisjonsmodell hvor påtalemyndigheten ikke tillegges partsoppgaver.»⁶⁴

Riksadvokaten mente derfor – uansett hvilket alternativ departementet falt ned på – at påtalemyndighetens rolle i gjenåpningssaker burde begrenses til å oversende saksdokumentene, og eventuelt opplyse om relevante faktiske forhold som ikke fremgikk av saksdokumentene. Først etter at saken var besluttet gjenåpnet, burde påtalemyndigheten «ta standpunkt i gjenopptakelsessaken».⁶⁵

For å vurdere kommisjonsalternativet nærmere gjorde departementet grundige undersøkelser av det engelske systemet. Departementet besøkte blant annet den engelske kommisjonen i 1999,⁶⁶ og så i tillegg hen til den lignende ordningen i Skottland.⁶⁷

Den engelske ordningen

Den engelske ordningen – hvor begjæringer om gjenåpning av straffesaker ble behandlet av en egen kommisjon, utenfor det ordinære domstolsapparatet – var på denne tiden en nyvinning, som kun hadde vært operativ siden 1997. Om bakgrun-

⁵⁷ Justis- og politidepartementet (14.07.00) s. 1.

⁵⁸ Justis- og politidepartementet (14.07.00) s. 5.

⁵⁹ Justis- og politidepartementet (14.07.00) s. 68.

⁶⁰ Justis- og politidepartementet (14.07.00) s. 5.

⁶¹ Riksadvokaten (02.07.99) s. 3.

⁶² Riksadvokaten (02.07.99) s. 3–4.

⁶³ Riksadvokaten (02.07.99) s. 6.

⁶⁴ Riksadvokaten (02.07.99) s. 5.

⁶⁵ Riksadvokaten (02.07.99) s. 14.

⁶⁶ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 15.

⁶⁷ Justis- og politidepartementet (14.07.00) s. 21.

nen for opprettelsen av den engelske kommisjonen (the Criminal Cases Review Commission) skrev departementet:

«Inntil 1997 ble påstander om uriktig domfellelse vurdert av regjeringen ved innenriksministeren, som hadde lovbestemt myndighet til å henvise blant annet saker hvor en person var blitt domfelt til ankesdomstolen (Court of Appeal) etter eget skjønn ('if he thinks fit'). [...]

Ordningen ble utsatt for kritikk ut fra et konstitusjonelt standpunkt – at avgjørelsen skulle ligge hos regjeringen stred mot prinsippet om maktfordelingen mellom den utøvende makt og domstolene. Et annet problem var mangel på ressurser. Det var få saksbehandlere, uten tilstrekkelig juridisk kompetanse, og de manglet klare etterforskningsfullmakter.

På bakgrunn av flere alvorlige og mye omtalte justismord, blant annet dem som rammet 'the Guildford Four' og 'the Birmingham Six', ble det oppnevnt et utvalg ledet av Lord Runciman (Runcimanutvalget). Som en del av mandatet fikk utvalget i oppdrag å vurdere om det var behov for å endre ordningen for vurdering og etterforskning av påstander om uriktig domfellelse i tilfeller hvor ankemulighetene er uttømt. Utvalget avga sin rapport i juli 1993, og anbefalte å opprette en uavhengig kommisjon til å vurdere påstander om uriktig domfellelse, til å forestå etterforskning i slike saker etter behov, og – dersom etterforskningen avdekket at saken burde vurderes nærmere av domstolen – til å henvise saken til ankesdomstolen.»⁶⁸

Spørsmålet om å legge avgjørelsen til de ordinære domstolene – slik ordningen var i Norge – ble ikke vurdert i England:

«Dette skyldtes delvis et ønske om å løsrive avgjørelsene fra statsmaktene. Dessuten var det en synkende tillit til domstolene – og ikke minst til Court of Appeal – i gjenopptakelsessaker.»⁶⁹

For å sikre målsettingen om å «løsrive avgjørelsene fra statsmaktene» ble den engelske kommisjonen opprettet som et selvstendig rettssubjekt, uavhengig av regjeringen. Det var et krav om at minst en tredjedel av kommisjonen besto av jurister med minst ti års erfaring. De øvrige medlem-

mene måtte ikke være jurister, men minst to tredeler av medlemmene totalt sett måtte ha erfaring fra strafferettspleien. Kommisjonen vurderte – hovedsakelig etter skriftlig behandling av begjæringen – om en sak skulle henvises til ankesdomstolen for ny behandling, uten selv å ta standpunkt til realiteten.⁷⁰

Et sentralt poeng med etableringen av den engelske kommisjonen var at den skulle ha en selvstendig undersøkelsesplikt. Kommisjonen skulle foreta slike undersøkelser som var nødvendige for å vurdere om det var «en reell mulighet» for at domfellelsen var uriktig. For å bistå med dette arbeidet hadde kommisjonen en egen «etterforskningsrådgiver». Videre hadde kommisjonen vide fullmakter til å kreve innsyn i taushetsbelagte dokumenter, samt be om bistand fra politiet til å gjennomføre etterforskningsskritt og lignende.⁷¹

Departementets forslag

Departementets forslag i høringsbrevet var – i likhet med den engelske modellen – motivert av et ønske om å sikre bedre opplysning av saken:

«Etter departementets oppfatning kan det være behov for tiltak som sikrer at saken blir bedre opplyst enn i dag, der det som regel er siktede selv som må skaffe til veie det materiale som kan tilsi at saken skal gjenopptas. Han kan ikke forlange – bare anmode om – at påtalemyndigheten iverksetter ny etterforskning for å undersøke de forhold gjenopptakelsesbegjæringen bygger på. Påtalemyndigheten vil på sin side bare unntaksvis kunne etterkomme slike anmodninger. [...]

Dette kan være uheldig av flere grunner. Den siktede vil i en del tilfeller være ressursvak, og i liten grad ha kunnskap om rettsregler. Han vil av den grunn bare sjelden være i stand til å bedømme hvilke faktiske forhold som har rettslig relevans, og til å vite hvordan han skal samle inn og presentere denne informasjonen skriftlig. Krav på offentlig oppnevnt forsvarer har han i mange tilfeller ikke. I sum fører disse forholdene til at det ikke er gitt at saken blir tilstrekkelig belyst med tanke på forhold som kan tilsi gjenopptakelse. I enkelte av de senere års mer kjente gjenopptakelsessaker, har innsatsen fra engasjerte privatpersoner trolig fått avgjørende betydning for sakens utfall.»⁷²

⁶⁸ Justis- og politidepartementet (14.07.00) s. 21–22.

⁶⁹ Justis- og politidepartementet (14.07.00) s. 22.

⁷⁰ Justis- og politidepartementet (14.07.00) s. 23–28.

⁷¹ Justis- og politidepartementet (14.07.00) s. 51.

⁷² Justis- og politidepartementet (14.07.00) s. 18–19.

Departementet mente derfor at det i større grad burde være «et samfunnsansvar å sørge for at forhold som kan tilsi gjenopptakelse, kommer frem før begjæringen blir avgjort». Dersom avgjørelsesmyndigheten ble lagt til en sideordnet domstol, mente departementet dette kunne sikres ved at domstolen ble forutsatt å ha «en mer aktiv rolle enn det som er vanlig ved behandlingen av straffesaker ellers». Domstolen burde ifølge forslaget gis vide fullmakter «til å innhente ytterligere opplysninger allerede på det innledende stadiet i behandlingen», samt til å innhente forklaringer, begjære bevisopptak og lignende. Videre skulle det være fri adgang⁷³ til å beslutte muntlige forhandlinger.⁷⁴

Alternativt foreslo departementet at det skulle opprettes en norsk gjenopptakelseskommisjon etter modell av den engelske. I høringsbrevet ble de ulike spørsmålene ved en slik kommisjonsordning drøftet inngående. Kommisjonen ble foreslått organisert som et uavhengig forvaltningsorgan, som ikke kunne instrueres av regjeringen eller Justisdepartementet.⁷⁵ Et sentralt punkt var videre at kommisjonen skulle ha «hovedansvar for å klarlegge sakens faktiske og rettslige sider før den treffer avgjørelse i saken, allerede fra det tidspunktet en begjæring om gjenopptakelse fremmes». Kommisjonen skulle dermed få

«[...] en mer omfattende og aktiv oppgave enn å ta stilling til det som siktede legger frem og som påtalemyndigheten vurderer. Kommisjonen skal etter forslaget gå aktivt inn i saken og selv sørge for at nye omstendigheter og bevis kommer frem.»⁷⁶

Departementet uttalte om virkemidlene kommisjonen var tiltenkt for å oppfylle denne rollen:

«Kommisjonen bør rettslig og praktisk gis forutsetninger for å opplyse saken best mulig. Den må ha adgang til å innhente opplysninger som kan ha betydning i saken uten hinder av taushetsplikt som påhviler det organet som sitter på opplysningene. Den bør videre selv kunne oppta forklaringer og beslutte bevisopptak. Kommisjonen bør også utrustes med et

sekretariat som ikke bare innehar kvalifikasjoner av nytte for de rettslige vurderingene som kommisjonen må foreta når den avgjør saken, men også med personer med etterforskningserfaring eller -kompetanse. Kommisjonen bør videre kunne anmode påtalemyndigheten om å innlede etterforskning som ledd i å klargjøre om det er grunnlag for å gjenoppta en straffesak, herunder foreta politiavhør, og om å innhente og utlevere opplysninger som kan ha betydning i saken. I tillegg bør det stilles midler til rådighet slik at kommisjonen kan hyre inn nødvendig spisskompetanse.»⁷⁷

Departementets «foreløpige vurdering» var at de sentrale hensynene som talte for å endre den gjeldende ordningen, ikke talte «klart» i retning ett av de to foreslåtte alternativene. Departementet pekte imidlertid på at kommisjonsalternativet i større grad ville skape «distanse» til de ordinære domstolene, noe som kunne ha betydning for allmennhetens tillit til avgjørelsene:

«Både en kommisjonsordning og behandling ved en sideordnet domstol vil skape større distanse enn i dag til den domstolen som avsa den angrepne dommen, og av den grunn være tillitvekkende. Størst distanse blir det med en kommisjon, som skal være et tverrfaglig, selvstendig forvaltningsorgan utenfor det tradisjonelle domstolshierarkiet.»⁷⁸

Uansett alternativ foreslo departementet at reglene ble endret slik at saker som *ble gjenåpnet*, skulle behandles på nytt av en sideordnet domstol. Forslaget innebar at man – sammenlignet med gjeldende regler – ville få enda større avstand mellom de som behandlet saken før og etter gjenåpning.⁷⁹ Hensikten var også med dette forslaget å sørge for at det ikke var «grunnlag for mistanke om at den som tar stilling til begjæringen bevisst eller ubevisst lar kollegiale hensyn eller hensynet til domstolens prestisje påvirke avgjørelsen.»⁸⁰

Departementet foreslo ingen endringer i de materielle vilkårene for gjenåpning.⁸¹

⁷³ Etter straffeprosessloven 1981 § 398 andre ledd, slik bestemmelsen lød fra 22. mai 1981 til 1. januar 2004, var det et vilkår for å beslutte muntlige forhandlinger at det forelå «særlige grunner».

⁷⁴ Justis- og politidepartementet (14.07.00) s. 19–20.

⁷⁵ Justis- og politidepartementet (14.07.00) s. 34.

⁷⁶ Justis- og politidepartementet (14.07.00) s. 35.

⁷⁷ Justis- og politidepartementet (14.07.00) s. 35.

⁷⁸ Justis- og politidepartementet (14.07.00) s. 73.

⁷⁹ Etter gjeldende regler skulle den gjenåpnede saken behandles på nytt av den samme domstolen, men med andre dommere, se punkt 3.2.2.

⁸⁰ Justis- og politidepartementet (14.07.00) s. 76.

⁸¹ Justis- og politidepartementet (14.07.00) s. 5.

Høringsinstansenes syn

Et flertall av høringsinstansene støttet forslaget om å legge avgjørelsen av gjenåpningsbegjæringen til en sideordnet domstol. Blant disse høringsinstansene var blant annet flere av lagmannsrettene. Disse instansene mente generelt at de «prinsipielle og praktiske ulempene ved en kommisjonsordning [veide] tyngre enn fordelene». Det ble påpekt at de fleste innvendingene som ble reist mot forslaget i 1999 – om opprettelsen av en særlig klagerett – også gjorde seg gjeldende mot forslaget om å opprette en egen kommisjon.⁸²

Høyesterett ga ikke klart uttrykk for en foretrukket løsning, men pekte også på en del hensyn som kunne tale mot å opprette en slik kommisjon. Høyesterett fremhevet blant annet at en vidtgående utredningsplikt kunne få konsekvenser for kommisjonens objektivitet, og at det kunne oppstå konstitusjonelle spørsmål dersom avgjørelsen av gjenåpningsbegjæringer ble lagt til et forvaltningsorgan.⁸³

Instansene som var for å opprette en kommisjon, viste «i det vesentlige til de argumentene departementet gjorde rede for i høringsnotatet 14. juli 2000».⁸⁴ Flere av instansene pekte særlig på at det kunne bli vanskelig for domstolene å oppfylle den vidtgående utredningsplikten forslaget forutsatte. Riksadvokaten uttalte om dette:

«En tung innvending mot at en sideordnet domstol behandler begjæringer om gjenopptakelse er at det neppe er mulig å utforme regler som på den ene side gjør at endringene i behandlingsmåten oppfattes som reell, men på den annen side ikke pålegger domstolene arbeidsoppgaver som er fremmede for en domstol. På et generelt plan synes man å ha to muligheter: Enten flyttes behandlingen av disse sakene til en annen domstol og behandles der i det vesentlige som etter dagens ordning, eller en gir domstolen plikt til selv å undersøke saken på en måte som fullstendig bryter med en norsk domstols tradisjonelle oppgaver. Begge deler er uheldig. Dette er i seg selv et tungtveiende argument i favør av en kommisjon.»⁸⁵

Oslo statsadvokatembeter var også kritisk til om domstolene ville ha evne til å utrede saken godt nok. Embetet pekte på at domstolene ikke har «egne saksforberedere som kan innhente opplysninger, foreta etterforskning, finne frem til nødvendig sakkyndighet og lignende». Konsekvensen av et slikt forslag ville dermed bli at

«[...] domstolene i det vesentlige vil overlate til politiet/påtalemyndigheten eller domfelte/medhjelpere å innhente nødvendig informasjon. Da er vi tilbake til den samme partsprosessen som vi har i dag, der politiet/påtalemyndigheten kritiseres for å være partisk, mangle objektivitet, drive 'prestisjerytteri' og – som i flere mediefokuserte saker – til og med anklages for å ha begått straffbare handlinger.»⁸⁶

Det ble i tillegg vist til at kommisjonsmodellen var best egnet til å skape tillit til avgjørelsene. Om dette uttalte riksadvokaten:

«Kommisjonsmodellen vil kunne øke tilliten til avgjørelsene i disse sakene både i allmennheten og i fagmiljøet og bør [...] kunne behandle disse sakene både grundigere og raskere enn etter dagens ordning. Fremfor alt bør Kommisjonen kunne bidra til at det blir færre saker som går som 'gjengangere' i rettssystemet i flere tiår for så til sist å bli gjenopptatt med redusert tillit til både domstolene og påtalemyndigheten til følge.»⁸⁷

4.3 Regjeringens forslag – Ot.prp. nr. 70 (2000–2001)

4.3.1 Begrunnelsen for valget av kommisjonsløsningen

Departementet fulgte opp høringen i 2000 i Ot.prp. nr. 70 (2000–2001). I proposisjonen foreslo departementet å opprette en norsk gjenopptakelseskommisjon etter engelsk modell. Særlig to hensyn sto sentralt for valget av kommisjonsformen: hensynet til en «tillitvekkende ordning» og «evnen til å treffe materielt riktige avgjørelser». Om det første skrev departementet:

«Det er et sentralt mål for lovgiveren å organisere rettergangen slik at den vekker tillit og respekt hos folk flest. Dette gjelder ikke minst i saker om gjenopptakelse, som ofte ledsages

⁸² Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 21.

⁸³ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 20.

⁸⁴ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 20.

⁸⁵ Riksadvokaten (16.11.00) s. 2.

⁸⁶ Oslo statsadvokatembeter (29.09.00) s. 2.

⁸⁷ Riksadvokaten (16.11.00) s. 2.

av påstander om kritikkverdige forhold fra domstol og påtalemyndighet. [Dagens ordning legger] i unødig grad opp til kritikk, uavhengig av om forholdene i den enkelte saken reelt sett gir grunnlag for det. Slik sett har påtalemyndigheten og domstolene ære av at kritikken ikke har vært mer omfattende. Men det er ingen grunn til å la være å gjøre endringer som er egnet til å øke tilliten til behandlingsmåten. Det var overveielser av lignende karakter som lå bak lovendringen som bestemte at gjenopptakelsessaker skulle behandles av andre dommere enn dem som hadde avsagt den angrepne dommen [...].»⁸⁸

Departementet mente at både en kommisjonsordning og en ordning hvor avgjørelsen lå til en sideordnet domstol, ville skape «større distanse [...] til den domstolen som avsa den angrepne dommen» enn etter den gjeldende ordningen. Størst distanse – og dermed tillit – ville det likevel bli med en kommisjon, som skulle være et «selvstendig organ utenfor det tradisjonelle domstolshierarkiet». ⁸⁹

Ifølge departementet hadde høringen videre gitt «et klart inntrykk» av at det ikke var «realistisk i å gå særlig langt i å pålegge en ordinær domstol å ta aktive skritt for selv å opplyse saken før det tas stilling til begjæringen». ⁹⁰ Derfor talte også ønsket om å oppnå materielt riktige resultater for kommisjonsalternativet:

«En kommisjon vil – i hvert fall tilnærmedelsesvis – være like godt rustet til å løse ulike rettslige spørsmål som de alminnelige domstolene er. Når det derimot gjelder opplysningen av sakens faktiske sider – som ofte er det viktigste i saker om gjenopptakelse – kommer forskjellene mellom de to forslagene frem. Selv med de endringene som ble foreslått i høringsnotatet, vil en sideordnet domstol bare i begrenset grad ha mulighet til selv å ta aktive skritt for å få opplyst saken. Hovedansvaret for å avdekke forhold som kan kvalifisere til gjenopptakelse, vil i så fall fortsatt hvile på den siktede selv. [...]

Dagens regler om gjenopptakelse er, på samme måte som straffeprosessloven for øvrig, hovedsakelig basert på at saken best opplyses gjennom en prosessordning som hviler på anklageprinsippet. Tanken er at partene, og da særlig påtalemyndigheten, vil kunne opp-

lyse saken bedre enn det retten kunne gjort på egen hånd. At retten ikke selv etterforsker saken, skaper dessuten en distanse som borger for objektiv behandling. Når denne løsningen legges til grunn for straffeprosessen i sin alminnelighet, kan det umiddelbart virke fremmed å vurdere en annen løsning i gjenopptakelsessakene. Saker om gjenopptakelse skiller seg imidlertid fra andre straffesaker. Utgangspunktet er snudd; det er siktede og ikke påtalemyndigheten som må skaffe til veie materiale som kan begrunne domstolsbehandling. [...]

Det er sannsynlig at dette fører til at enkelte saker ikke blir gjenopptatt fordi siktede ikke makter å opplyse sakens faktiske side godt nok. Dessuten har saken forutsetningsvis allerede vært behandlet etter den alminnelige partsprosessen. Når det skal undersøkes om denne prosessen kan ha ført til uriktige resultater, er det ikke gitt at dette best kan skje ved å bygge på de samme prinsippene én gang til. Det kan i slike situasjoner hevdes at det er best å legge til grunn en prosessordning med et annet tyngdepunkt, en prosessordning som stiller større krav til aktivitet hos det organet som skal ta stilling til begjæringen.»⁹¹

For øvrig mente departementet at den mye omtalte Liland-saken også illustrerte at det var grunn til å etablere en ordning som ville gjøre det til et «samfunnsansvar» å avdekke feil som kunne lede til gjenåpning. ⁹²

Etter en nærmere vurdering kom departementet til at det ikke ville være i strid med Grunnloven – og forholdet mellom domstolene og den utøvende makt – om gjenåpningssakene ble lagt til en uavhengig kommisjon. En slik løsning ville heller ikke være i strid med menneskerettighetene. ⁹³ Avslutningsvis uttalte departementet:

«Etter en avveining av de kryssende hensyn i saken foreslår departementet å opprette en egen kommisjon for å behandle begjæring om gjenopptakelse av straffesaker. Departementet har lagt avgjørende vekt på at behand-

⁸⁸ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 26.

⁸⁹ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 26.

⁹⁰ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 21.

⁹¹ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 27–28.

⁹² Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 64. Per Kristian Liland ble 3. juli 1970 dømt for dobbeltdrap i Eidsivating lagmannsrett. Saken ble gjenåpnet ved kjennelse av lagmannsretten 29. april 1994. Liland ble deretter frifunnet – uten bevisførsel – i lagmannsretten 21. november samme år. Saken ble gransket av et uavhengig utvalg i NOU 1996: 15. Justisdepartementet fulgte opp utvalgets anbefalinger i Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) punkt 7 s. 62–70.

⁹³ Se drøftelsene i Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 23–26.

lingen av gjenopptakelsesbegjæringer bør innrettes på en måte som er mest mulig tillitvekkende, som i størst mulig utstrekning leder frem til materielt riktige avgjørelser, og som gjør det til et samfunnsansvar å avdekke urett som kan ha blitt begått.»⁹⁴

4.3.2 Kommisjonens oppbygning og kompetanse

Kommisjonen ble i hovedsak foreslått utformet slik det var gitt uttrykk for i høringsbrevet.

Et flertall av høringsinstansene hadde sagt seg enige i at kommisjonen burde organiseres som et uavhengig forvaltningsorgan. Departementet så det videre som «selvsagt» at kommisjonen ikke skulle ha myndighet til å behandle sakene videre etter gjenåpning.⁹⁵ Det var en «naturlig konsekvens» av at kommisjonen ble organisert som et forvaltningsorgan uten dømmende myndighet.⁹⁶

Kommisjonens kompetanse skulle for øvrig begrenses til straffesaker. Departementet mente at «den selvstendige rollen kommisjonen er tiltenkt harmonerer dårlig med tradisjonelle grunnprinsipper for tvistemål, og da særlig disposisjonsprinsippet og forhandlingsprinsippet». De fleste høringsinstansene som hadde uttalt seg om spørsmålet, var enige i dette.⁹⁷ En eventuell endring av reglene for gjenåpning av sivile saker ble forutsatt vurdert ved oppfølgingen av Tvistemålsutvalgets utredning.⁹⁸

Etter departementets forslag skulle kommisjonen ha et sekretariat, som sto for utredningsarbeidet. Sekretariatet skulle bestå av «personer som gjennom utdanning og erfaring er trent i å etterforske saker, og personer som har tilstrekkelig juridisk kompetanse til å vite hvilke faktiske opplysninger som vil stå sentralt i kommisjonens senere behandling».⁹⁹

Selve avgjørelsen av gjenåpningsspørsmålet skulle legges til en kommisjon. Kommisjonen skulle bestå av totalt fem medlemmer som inkluderte kommisjonens leder. Lederen, samt to av de

øvrige medlemmene, skulle ha «bred strafferettslig erfaring, helst både fra påtalemyndigheten, fra domstolene og som forsvarer».¹⁰⁰ For å unngå at kommisjonen ble sett på som en «juristkommisjon», og for å sikre at saken ble belyst fra «forskjellige vinkler», skulle den i tillegg inkludere to personer med «en annen utdanning og yrkesbakgrunn».¹⁰¹ Selv om kommisjonen ble organisert som et forvaltningsorgan, skulle avgjørelsen fortsatt treffes ved kjennelse.¹⁰²

I proposisjonen ble medlemskapet foreslått å være et betalt verv, på deltid, for en treårsperiode med adgang til én gjenoppnevning.¹⁰³ Departementet foreslo opprinnelig at kommisjonsmedlemmene skulle være ansatt på heltid, men endret syn etter høringsrunden. Begrunnelsen for det endrede synet var blant annet at erfaringer fra Skottland tydet på at sakstilfanget ikke ville være stort nok til å nødvendiggjøre fem heltidsansatte. Videre mente departementet at «impulser fra annet arbeid vil kunne gi nyttige stimulanser til arbeidet i kommisjonen, og forhindre at dette arbeidet blir for rutinemessig».¹⁰⁴

4.3.3 Saksbehandlingen

I tråd med gjeldende regler skulle kommisjonen ha adgang til å forkaste begjæringen etter en forenklet behandling dersom begjæringen ikke inneholdt en grunn som etter loven kunne føre til gjenåpning, eller det av andre grunner fremstod «åpenbart» at den ikke kunne føre frem. Avgjørelsen kunne tas av kommisjonens nestleder eller leder.¹⁰⁵ Regelen ble imidlertid foreslått endret slik at kommisjonen ikke skulle ha en plikt – men bare en rett – til å forkaste avgjørelsen dersom vilkårene var oppfylt. Tanken var å åpne for nærmere undersøkelser før begjæringen eventuelt ble forkastet. Dette var «i tråd med kommisjonens generelle plikt til å sørge for at saken er så godt opplyst som mulig».¹⁰⁶

Som tidligere skulle begjæringen fremsettes skriftlig, og kommisjonen skulle selv bestemme i hvilken grad det var nødvendig med muntlige innslag – herunder om det skulle avholdes «sammenhengende muntlig høring etter mønster av

⁹⁴ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 28.

⁹⁵ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 29.

⁹⁶ Justis- og politidepartementet (14.07.00) s. 45.

⁹⁷ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 30–31.

⁹⁸ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 31. Tvistemålsutvalget ble opprettet ved kongelig resolusjon 9. april 1999, og skulle etter mandatet foreta en «bred gjennomgang av regelverket for domstolenes behandling av sivile saker». Utvalget leverte 20. desember 2001 sin utredning NOU 2001: 32. Utvalget foreslo at gjenåpningsmyndigheten i sivile saker skulle legges til sideordnet domstol, se rapporten s. 439. Dette ble gjennomført ved innføringen av tvisteloven 2005, se § 31-1.

⁹⁹ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 34.

¹⁰⁰ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 35.

¹⁰¹ Justis- og politidepartementet (14.07.00) s. 46. Se også Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 35.

¹⁰² Proposisjonens forslag til § 399 første punktum.

¹⁰³ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 34–36.

¹⁰⁴ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 35.

¹⁰⁵ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 37. Se utkastet til ny § 397 tredje ledd.

¹⁰⁶ Justis- og politidepartementet (14.07.00) s. 58.

reglene for hovedforhandling».¹⁰⁷ Ettersom kommisjonen var tiltenkt en så vidtgående undersøkelsesplikt, og i tillegg en veiledningsplikt, mente departementet det ikke var nødvendig å gi den domfelte krav på forsvarer i større grad enn tidligere.¹⁰⁸ Utgangspunktet skulle fortsatt være at forsvarer bare skulle oppnevnes dersom «særlige grunner» talte for det.¹⁰⁹

Dersom saken ble gjenåpnet, mente departementet – i tråd med høringsbrevet – at den nye behandlingen skulle skje ved en sideordnet domstol til den som avsa den angrepne dommen.¹¹⁰

4.3.4 Utvidet adgang til gjenåpning ved brudd på menneskerettighetene

I høringsbrevet 17. april 1996 hadde departementet tatt til orde for å utvide adgangen til å gjenåpne dommer grunnet brudd på menneskerettighetene, både i sivile saker og straffesaker. Regelen som var innført i 1969, og videreført i straffeprosessloven 1981, åpnet ikke for gjenåpning i tilfeller hvor saksbehandlingen som ledet frem til dommen, var i strid med internasjonale forpliktelser. Begrunnelsen for dette var blant annet at man antok at «norske domstoler må følge ufravikelige norske prosessregler inntil disse i tilfelle er endret».¹¹¹ Etter Høyesteretts avgjørelse i Rt. 1994 s. 610 mente departementet imidlertid at man måtte

«[...] gå ut fra at en traktatstridig saksbehandling også er uforenlig med intern prosessrett så langt som de innbyrdes tilsvarende generelle folkerettsreservasjonene i straffeprosessloven § 4, tvistemålsloven § 36a og tvangsfullbyrdesloven § 1-4 rekker.»¹¹²

Videre hadde menneskerettighetskonvensjonenes krav til nasjonale myndigheters saksbehandling «vist seg å ha stor praktisk betydning».¹¹³ Departementet foreslo derfor å innta en bestemmelse som ga adgang til gjenåpning når saksbehandlingen som lå til grunn for avgjørelsen, var i strid med en folkerettslig regel Norge var bundet av.¹¹⁴

Forutsetningen var – som etter gjeldende rett – at rettsoppfatningen måtte være slått fast av en internasjonal domstol i «sak mot Norge». Bare den som i den konkrete saken hadde vunnet frem for det internasjonale organet, skulle ha en ubetinget rett til gjenåpning etter bestemmelsen. For gjenåpning av parallelle saksforhold bygget på samme rettsoppfatning, måtte man eventuelt benytte sikkerhetsventilen i straffeprosessloven § 392 andre ledd.¹¹⁵ Rekkevidden ble imidlertid utvidet, ved at også uttalelser fra FNs menneskerettskomite skulle kunne gi grunnlag for gjenåpning.

4.3.5 Øvrige vilkår for gjenåpning

Utover dette ble det ikke foreslått å endre de materielle vilkårene for gjenåpning. I forbindelse med høringen hadde departementet innhentet statistiske opplysninger om behandlingen av gjenåpningsbegjæringer i årene 1992–1999. Tallene viste at det for hele perioden var kommet inn totalt 460 begjæringer. Av disse førte 66 begjæringer til gjenåpning, noe som ga en gjenåpningsprosent på 14,3. Tallene viste en «markert økning» i antall begjæringer for herreds- og byrettene fra og med 1996, noe departementet mente kunne ha sammenheng med to-instansreformen og oppmykninngen av vilkåret i straffeprosessloven § 392 andre ledd. For herreds- og byrettene viste tallene også en gradvis økning i andelen begjæringer som ble tatt til følge.¹¹⁶

Departementet mente på bakgrunn av dette at reglene tilsynelatende ble «praktisert mer liberalt enn tidligere antatt», noe som tydet på at gjenåpningsadgangen var «vid nok». Departementet mente videre at man burde «høste erfaringer av endringen av § 392 andre ledd slik den blir praktisert av en kommisjon», før det eventuelt ble vurdert å utvide gjenåpningsadgangen ytterligere.¹¹⁷

4.3.6 Etterkontroll

For å kontrollere om den nye ordningen fungerte etter sin hensikt, foreslo departementet at det skulle gjennomføres en etterkontroll. Den første kontrollen skulle skje etter ett år og «hovedsakelig ta sikte på å undersøke om beregningene av

¹⁰⁷ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 42–43.

¹⁰⁸ Justis- og politidepartementet (14.07.00) s. 37 og Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 43.

¹⁰⁹ Se proposisjonens forslag til ny straffeprosessloven § 397 tredje ledd.

¹¹⁰ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 49.

¹¹¹ Ot.prp. nr. 51 (1967–68) s. 27.

¹¹² Justis- og politidepartementet (17.04.96) s. 18.

¹¹³ Justis- og politidepartementet (17.04.96) s. 18.

¹¹⁴ Se proposisjonens forslag til ny § 391 nr. 2 b i straffeprosessloven.

¹¹⁵ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 56.

¹¹⁶ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 17–18.

¹¹⁷ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 66. Gjenåpningsadgangen var allerede liberalisert ved at ordet «meget» ble fjernet fra § 392 andre ledd i 1993, se punkt 4.2.2.

saksmengde, ressursbehov og kostnader er dekkende, eller om de bør justeres», samt avdekke «åpenbare svakheter i saksbehandlingsreglene». Departementet la til grunn at kontrollen «i det vesentlige [måtte] bygge på innrapporteringer fra kommisjonen».¹¹⁸

Etter tre til fem år fra ordningens ikrafttredelse mente departementet at det burde vurderes å foreta en «mer grundig etterkontroll». En slik etterkontroll skulle ikke nødvendigvis «begrenses til en analyse av statistikk om ulike sider ved kommisjonens virksomhet», men kunne også «omfatte empiriske undersøkelser for å finne frem til faktiske virkninger av kommisjonsordningen».¹¹⁹

4.3.7 Stortingets behandling

Forslagene ble fulgt opp av justiskomiteen på Stortinget i Innst. O. nr. 114 (2000–2001) 23. mai 2001.

Komiteen var i det vesentlige enig i departementets forslag. Komiteen var «tilfreds» med at regjeringen foreslo en omlegging av gjenåpningsordningen, og mente at endringen ville «styrke den generelle rettssikkerheten i samfunnet».¹²⁰ Etter komiteens syn kunne det gjeldende systemet «gi grobunn for tvil om bakgrunnen for at en begjæring om gjenopptakelse blir avvist», og det var derfor av «avgjørende betydning» å endre det.¹²¹ Med henvisning til statistikken presentert i proposisjonen uttalte komiteen:

«Komiteen finner grunn til å understreke at med dagens ordning har 14,3 pst. av gjenopptakelsesbegjæringene blitt tatt til følge, og i perioden 1992–1999 har dette resultert i 40 saker med full frifinnelse ved fornyet rettsbehandling. Dette viser at det i domstolene unntaksvis forekommer at det blir avsagt dommer på gale premisser slik at uskyldige blir dømt, og at det derfor er nødvendig å sørge for at de som blir uskyldig dømt kan få prøvet sin sak for domstolene på ny.

Komiteen vil for øvrig understreke at rettsvesenet selvsagt hele tiden må gjøre sitt ytterste for å unngå at noen blir uskyldig dømt i første omgang. Selv om 40 saker er særdeles beskjedent sammenliknet med det store antall straffesaker som pådømmes, mener likevel komiteen at dette tallet er urovekkende. Komiteen

viser til at det på 90-tallet var flere store saker hvor gjenopptakelse førte til full frifinnelse, blant annet i Rødsethsaken og i Lilandsaken.»¹²²

Komiteen var også enig med departementet i at kommisjonen burde ha

«[...] et hovedansvar for å klarlegge faktiske og rettslige sider før en avgjørelse om gjenopptakelse blir truffet. Komiteen viser til at dette er et hovedelement i den nye ordningen, og kanskje det enkeltforhold som taler sterkest for en kommisjonsløsning sammenliknet med en ordning der en sideordnet domstol avgjør begjæringen. Komiteen vil i forlengelsen av dette sterkt understreke at økonomiske og menneskelige ressurser må stilles til disposisjon slik at ikke ressursmangel blir et hinder for at kommisjonens arbeid kan utføres i tråd med de føringene som departementet selv har lagt.»¹²³

Samtidig bemerket komiteen at

«[...] den foreslåtte ordningen ikke må oppfattes eller utvikle seg til å bli en ekstra ankeordning for straffesaker. Det må fortsatt være det ordinære domstolssystemet som vurderer straffespørsmålet, og vilkårene må være oppfylt for at gjenopptakelse skal tillates.»¹²⁴

Komiteen foreslo kun mindre endringer i departementets forslag, først og fremst når det gjaldt lederens ansettelsesvilkår. Om dette uttalte komiteen:

«Komiteen mener det er viktig at kommisjonens leder får en reell mulighet til å lede det daglige arbeidet i kommisjonen og til å styre arbeidet med sakene. Komiteen mener dette best kan sikres ved at kommisjonens leder engasjeres på full tid.»¹²⁵

Lovens ordning ble at kommisjonslederen skulle ansettes for fem år av gangen, men uten adgang til gjenoppnevning.¹²⁶

¹¹⁸ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 50.

¹¹⁹ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 50.

¹²⁰ Innst. O. nr. 114 (2000–2001) s. 1.

¹²¹ Innst. O. nr. 114 (2000–2001) s. 3.

¹²² Innst. O. nr. 114 (2000–2001) s. 3-4.

¹²³ Innst. O. nr. 114 (2000–2001) s. 7.

¹²⁴ Innst. O. nr. 114 (2000–2001) s. 1.

¹²⁵ Innst. O. nr. 114 (2000–2001) s. 6.

¹²⁶ Se dagjeldende straffeprosessloven 1981 § 395 andre ledd. Funksjonstiden ble senere utvidet til syv år, se punkt 5.2.2.

Når det gjaldt domfeltes mulighet til å bli representert av forsvarer i gjenåpningssaken, bemerket komiteen for øvrig:

«Komiteen understreker at selv om kommisjonen har et veiledningsansvar, vil det kunne foreligge behov for forsvarer. Komiteen forutsetter at departementet ikke legger en for streng tolkning av gjeldende bestemmelse til grunn når det gjelder å dekke utgiftene til forsvarer i saker om gjenopptagelse.»¹²⁷

Departementets lovforslag ble vedtatt av Stortinget og gjennomført ved lov 15. juni 2001 nr. 53 om endringer i straffeprosessloven mv. (gjenopptakelse).

Foruten mindre endringer i reglene om kommisjonens sammensetning og saksbehandling er reglene om Gjenopptakelseskommisjonens virksomhet for det meste uendret siden opprettelsen. Reglene om kommisjonens arbeidsmåte og organisering er nærmere belyst i del III av denne utredningen.

4.4 Kommisjonen etableres

Lovendringene som etablerte kommisjonen, trådte i kraft 1. januar 2004, og kommisjonen startet sin virksomhet samme år. I tråd med synspunktene til justiskomiteen ble kommisjonens leder ansatt på heltid.¹²⁸ De øvrige kommisjonsmedlemmene ble ansatt på deltid, i tråd med lovens utgangspunkt. Kommisjonen besto ellers – som i dag – av totalt fem faste medlemmer, inkludert lederen og nestlederen, samt tre varamedlemmer.

Kommisjonens sekretariat ble noe utvidet i forhold til departementets antagelser i proposisjonen. I proposisjonen var det skissert at det trolig

burde ansettes to til tre heltids- eller deltidsansatte utredere, samt to sekretærer til annet administrativt arbeid.¹²⁹ Resultatet ble at kommisjonen i løpet av 2004 ansatte seks heltidsansatte utredere, hvorav tre jurister og tre politifaglige, i tillegg til to sekretærer.¹³⁰

Kommisjonen mottok flere saker det første året enn opprinnelig antatt. Departementet pekte i proposisjonen på at tall innhentet fra domstolene viste at det var innkommet i gjennomsnitt 50–60 begjæringer årlig i domstolene i perioden 1992–1999. På bakgrunn av erfaringer fra Skottland antok departementet at tallet ville bli høyere når kommisjonen ble etablert, og anslo at kommisjonen ville «behandle minst 100 begjæringer det første året».¹³¹ I 2004 mottok kommisjonen totalt 232 gjenåpningsbegjæringer. Tallet gikk imidlertid ned til 140 mottatte begjæringer i 2005, og stabiliserte seg deretter på rundt 150 per år i en årrekke.¹³²

Også kommisjonens budsjett ble høyere enn opprinnelig antatt. Endringer som følge av den første «etterkontrollen» av kommisjonen ble foreslått av departementet i Ot.prp. nr. 54 (2005–2006).¹³³ I proposisjonen heter det om utviklingen i kommisjonens budsjett:

«Fordi sakstilfanget har vore klart større enn dei historiske tala for domstolsbehandling av krav om gjenopptaking tilsa, har det vore naudsynt å auke tilskota til kommisjonen. For 2005 vart det opphavlege tilskotet på 7 millionar kroner auka med 2,3 millionar kroner, jf. B. innst. S. nr. 4 (2004–2005) kapittel 468.»¹³⁴

¹²⁹ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 35.

¹³⁰ Se Gjenopptakelseskommisjonens årsrapport for 2004 s. 1.

¹³¹ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001).

¹³² Antallet innkomne saker har – med enkelte unntak – ligget stabilt på rundt 150 per år fra og med 2005 til og med 2019. Fra og med 2020 har antallet vært betydelig høyere hvert år. Se nærmere om utviklingen i antall mottatte og avsluttede saker i kommisjonen i punkt 15.2.

¹³³ Se punkt 5.1.

¹³⁴ Ot.prp. nr. 54 (2005–2006) s. 2.

¹²⁷ Innst. O. nr. 114 (2000–2001) s. 8.

¹²⁸ Se punkt 4.3.7.

Kapittel 5

Tidligere evalueringer og endringer av kommisjonsordningen

5.1 Første kontroll i 2005: Justisdepartementets forslag etter anmodning fra Gjenopptakelseskommisjonen

5.1.1 Gjenopptakelseskommisjonens brev 25. mai 2005

I forbindelse med den planlagte etterkontrollen av Gjenopptakelseskommisjonen¹ sendte kommisjonen 25. mai 2005 et brev til Justisdepartementet med forslag om endringer av regelverket. Forslagene gikk hovedsakelig ut på å gjøre enkelte justeringer av saksbehandlingsreglene.

Kommisjonen foreslo blant annet å klargjøre reglene for når en gjenåpningsbegjæring kan trekkes tilbake. Dette spørsmålet var uavklart etter gjeldende rett. Kommisjonens forslag var å ta inn en bestemmelse som ga adgang til å trekke begjæringen tilbake frem til en eventuell ny hovedforhandling om saken var påbegynt.²

Videre ønsket kommisjonen å klargjøre reglene om muligheten for å oppnevne bistandsadvokat for fornærmede i gjenåpningssaker. På bakgrunn av høyesterettspraksis³ mente kommisjonen at fornærmede kunne ha rett på bistandsadvokat også i gjenåpningssaker. Kommisjonen mente videre at den fornærmede burde ha mulighet til å gi uttrykk for sitt syn på saken og ha tilgang på saksdokumenter. I tillegg kunne det i visse tilfeller være nødvendig å avhøre den fornærmede. I slike tilfeller kunne bistandsadvokat være nødvendig.⁴

For øvrig foreslo kommisjonen blant annet å utvide unntaket fra domfeltes innsynsrett i kommisjonens saksdokumenter, for tilfeller hvor det var fare for liv, helse eller frihet. Etter gjeldende rett kunne opplysninger i straffesaker bare unntas inn-

syn fra siktede og forsvareren dersom opplysningene ikke ville bli «påberopt som bevis i saken» av påtalemyndigheten.⁵ Denne regelen gjaldt også for Gjenopptakelseskommisjonen.⁶ Kommisjonen pekte på at den – i motsetning til påtalemyndigheten – ikke hadde adgang til selv å avslutte en påbegynt sak. I tilfeller hvor de påberopte opplysningene var relevante for å avgjøre gjenåpningsbegjæringen, ville det derfor være vanskelig for kommisjonen å holde opplysningene skjult for den domfelte – selv om det kunne være fare for et vitnes liv eller helse. Kommisjonen ba derfor om en hjemmel til å nekte domfelte innsyn i tilfeller hvor det var «nærliggende fare» for at det ville begås en «alvorlig forbrytelse» som krenket noens «liv, helse eller frihet».⁷

5.1.2 Gjenopptakelseskommisjonens brev 5. oktober 2005

I brev 5. oktober 2005 til Justisdepartementet foreslo Gjenopptakelseskommisjonen å endre reglene om begrunnelse for avgjørelser om å forkaste gjenåpningsbegjæringen. Etter gjeldende regler skulle også disse avgjørelsene treffes etter reglene om kjennelse, noe som innebar at de ordinære begrunnelseskravene for kjennelser kom til anvendelse.⁸ Kommisjonen ønsket å redusere kravet til begrunnelse for slike avgjørelser av «kapasitetshensyn» og «hensynet til en forsvarlig bruk av kommisjonens ressurser». Etter forslaget skulle avgjørelsene om å forkaste i stedet reguleres av begrunnelseskravet for Høyesteretts forenklede kjennelser, jf. straffeprosessloven § 387 a. Det fremgår der at ankeutvalget kan avvise eller forkaste en anke «uten annen begrunnelse enn en henvisning til bestemmelsen her», dersom utvalget enstemmig finner det klart at anken ikke kan føre frem.

¹ Se punkt 4.3.6.

² Se henvisning til kommisjonens forslag til ny straffeprosessloven § 400 fjerde ledd i Ot.prp. nr. 54 (2005–2006) s. 3.

³ Rt. 1999 s. 254 og Rt. 1999 s. 2005.

⁴ Se Ot.prp. nr. 54 (2005–2006) s. 10.

⁵ Se straffeprosessloven § 242 a første ledd.

⁶ Se straffeprosessloven dagjeldende § 398 tredje ledd.

⁷ Ot.prp. nr. 54 (2005–2006) punkt 4.

⁸ Straffeprosessloven § 52 første ledd.

Om bakgrunnen for forslaget skrev kommisjonen:

«Som kjent, skal avgjørelse etter dagens § 397 tredje ledd treffes 'etter reglene om kjennelse', noe som blant annet innebærer at straffeprosessloven § 52 får anvendelse. Dermed er kravet at '(k)jennelser skal ha grunner'. Loven inneholder i denne sammenheng ikke nærmere regler om grunnenes innhold. Det kan derfor oppstå tvil m.h.t. hvor mye som skal til for å oppfylle denne begrunnelsesplikten. Av hensyn til tilliten til kommisjonens saksbehandling vil det være en fordel om denne usikkerheten kan ryddes av veien. I motsatt fall kan en risikere at kravene til begrunnelse for avgjørelser truffet i medhold av straffeprosessloven § 397 tredje ledd vil bli tolket så strengt at kravene nærmer seg begrunnelseskravene for dommer. Kommisjonen kan for å være på den sikre siden komme til å bruke relativt store ressurser på å begrunne avgjørelser av begjæringer som likevel forkastes fordi de åpenbart ikke vil føre frem.»

Kommisjonen viste videre til at forkastede begjæringer utgjorde et «relativt stort antall av kommisjonens saker (ca. 61 % av alle avsluttede saker til nå i 2005)». For øvrig mente kommisjonen at dens lovpålagte veiledningsplikt innebar at man ville «legge vekt på å forklare muntlig for den domfelte hvorfor begjæringen blir forkastet».

5.1.3 Departementets oppfølging – Ot.prp. nr. 54 (2005–2006)

Departementet fulgte opp kommisjonens anmodninger i Ot.prp. nr. 54 (2005–2006) etter at forslagene var sendt på høring. Departementet og høringsinstansene var for det meste enige i kommisjonens synspunkter. Departementet fremmet derfor – med ett unntak – lovforslag som i det vesentlige stemte overens med kommisjonens forslag.

Departementet var imidlertid delvis uenig i forslaget om å redusere begrunnelseskravet for avgjørelser om å forkaste begjæringen. Etter departementets syn måtte et redusert begrunnelseskrav avgrenses til kun å gjelde for avgjørelser om å forkaste begjæringen på formelt grunnlag, jf. straffeprosessloven § 397 tredje ledd første punktum.⁹ Departementet uttalte om dette:

«Departementet ser heller ikke etter høyringa at det er nemnande interesser som tilseier at

avgjerder etter § 397 tredje ledd *første* punktum må grunngjevast. For desse avgjerdene foreslår departementet difor ein regel som gir høve til vedtak utan anna grunngjeving enn ei tilvising til § 397 tredje ledd. Systemet er det same som det som etter § 387 a gjeld for Høgsteretts kjæremålsutval, men utan at lovteksten treng vise til § 387 a. At avgjerda må vere tvillaus, er tatt inn som vilkår i den regelen departementet foreslår.

Etter § 397 tredje ledd *andre* punktum kan kommisjonen i nokre tilfelle forkaste eit krav om gjenopptaking utan ytterlegare handsaming sjølv om kravet gjeld ei avgjerd som etter sin art kan takast opp att, og sjølv om kravet viser til tilhøve som etter lova kan gi grunnlag for gjenopptaking. Her gjeld det altså avgjerder der kommisjonen har gjort ei reell vurdering av om straffesaka skal takast opp att. I slike tilfelle følgjer det ikkje direkte av lova at kravet ikkje kan føre fram, og den som har fremma kravet vil ha behov for ei forklaring på kvifor utfallet blei som det blei.»¹⁰

Departementet viste videre til at

«[k]ravet til grunngjeving etter straffeprosesslova § 52 er såpass fleksibelt med omsyn til kva grunngjevinga skal innehalde at føresegna ikkje står i vegen for å avgrense grunngjevinga til det som er naudsynt for å gi ei forklaring på kvifor kravet ikkje førte fram.»¹¹

Departementet foreslo derfor kun et forenklet begrunnelseskrav for avgjørelsene som ble truffet i medhold av straffeprosessloven § 397 tredje ledd første punktum. Løsningen ble at slike avgjørelser kan treffes «uten annen begrunnelse enn en henvisning til bestemmelsen», forutsatt at avgjørelsen om å forkaste ikke er tvilsom.¹²

Justiskomiteen avga innstilling 8. juni 2006 og foreslo ingen endringer i departementets lovforslag, jf. Innst. O. nr. 73 (2005–2006).

Lovendringene ble vedtatt av Stortinget og gjennomført ved lov 30. juni 2006 nr. 53.

⁹ Etter straffeprosessloven § 397 tredje ledd første punktum kan kommisjonen «uten nærmere behandling» forkaste begjæringen dersom den gjelder «en avgjørelse som etter sin art ikke kan gjenåpnes» eller den ikke inneholder noen «grunn som etter loven kan føre til gjenåpning». Utvalget har foreslått å forenkle og klargjøre vilkårene for å forkaste begjæringen, se punkt 22.2.

¹⁰ Ot.prp. nr. 54 (2005–2006) s. 13.

¹¹ Ot.prp. nr. 54 (2005–2006) s. 13.

¹² Straffeprosessloven § 397 tredje ledd siste punktum. Bestemmelsen gjelder fortsatt.

5.2 Årene 2005–2007: endret betegnelse og utvidet funksjonstid for leder

5.2.1 Tvisteloven – innføring av termen «gjenåpning»

Frem til innføringen av tvisteloven 2005 ble termene «gjenopptagelse» og «gjenopptakelse» benyttet om rettsmiddelet som ga adgang til å prøve en rettskraftig dom på nytt – både i sivile saker og straffesaker.¹³ Endringen til termen «gjenåpning» skjedde etter anbefaling fra Tvistemålsutvalget, som mente at

«[...] 'gjenopptakelse' ikke er noe velklingende ord, og at begrepet ved innføringen bar preg av en halvhjertet tilnærming til moderne språkbruk. 'Gjenåpning' er en bedre betegnelse og gir riktigere assosiasjoner til å åpne en lukket og avsluttet sak. 'Gjenåpning' er så vidt likt 'gjenopptakelse' at det snart vil bli innarbeidet og alminnelig kjent, og svarer også direkte til det engelske begrepet 'reopening'.»¹⁴

Utvalget mente at en endring til termen «gjenåpning» burde skje både i sivil- og straffeprosessen.¹⁵

Det var uenighet blant høringsinstansene om også Gjenopptakelseskommisjonen burde skifte navn. Kommisjonen ønsket selv å beholde navnet slik det var, for å unngå «forvirring», og fordi det hadde tatt tid å gjøre navnet kjent. Departementet gikk derfor inn for å beholde kommisjonens navn.¹⁶ Resultatet ble at betegnelsen på rettsmiddelet ble endret til «gjenåpning» i de ulike bestemmelsene i straffeprosessloven kapittel 27, mens kommisjonen beholdt sitt navn i straffeprosessloven § 394 første ledd.

5.2.2 Lederens funksjonstid utvides

I høringsbrev 24. mai 2007 foreslo Justisdepartementet å utvide lederens funksjonstid fra fem til syv år, fortsatt uten adgang til gjenoppnevning. Endringen skulle også gjelde for den sittende kommisjonslederen. Om bakgrunnen for forslaget skrev departementet:

«Forslaget har sin bakgrunn i at dagens regler om funksjonstid ikke tar tilstrekkelig hensyn til kontinuiteten i kommisjonens arbeid og kompetanse. Selv om det ved første gangs oppnevning ble tatt skritt for å sikre kontinuiteten ved at to av kommisjonens medlemmer ble oppnevnt for 2, og ikke 3 år, står vi foran en fullstendig utskifting av alle kommisjonsmedlemmene i perioden fra september 2008 til september 2009. Slik regelverket nå er utformet vil situasjoner lik den som kan oppstå i 2008/2009 regelmessig skape utfordringer for kontinuiteten i kommisjonens kompetanse.

At reglene ville medføre slike hyppige skifter var en del av de vurderingene som ble foretatt ved lovens tilblivelse. De erfaringene som er gjort siden starten i 2004, tilsier imidlertid at hensynet til kontinuiteten nå må tillegges noe større vekt. Dette gjelder blant annet erfaringene med kommisjonens arbeidsform. Kommisjonen har selv et ansvar for å utrede sakene den får seg forelagt. Selv om det er sekretariatet som foretar den nødvendige etterforskning og utredning, ligger ansvar for å lede arbeidet hos kommisjonen selv. Særlig har kommisjonens leder, som også er sekretariatets leder og eneste fast ansatte kommisjonsmedlem, et tungt faglig og administrativt ansvar for å lede dette arbeidet. I enkelte saker kan utredningene være svært omfattende og strekke seg over perioder på flere år. Her kan vi som eksempel nevne Treholt-saken, som kommisjonen nå har startet å utrede. Den er, slik Torgeren-saken var det, beregnet til å strekke seg over flere år. I slike saker vil det være uheldig hvis kommisjonsleder må slutte midt under behandlingen, særlig fordi sekretariatslederfunksjonen innebærer et tungt faglig og administrativt arbeid i forberedelsesfasen. Med en noe lengre funksjonstid vil man kunne legge bedre til rette for behandling av store saker.»¹⁷

Ingen av høringsinstansene var imot forslaget om å utvide funksjonstiden generelt. Noen instanser var imidlertid uenig i at endringen skulle gjelde for den sittende lederen. Sett hen til «faren for at manglende kontinuitet i kommisjonen sin kompetanse kan få negative følger for arbeidet», gikk departementet likevel inn for at utvidelsen også skulle gjelde for den sittende lederen.¹⁸

Justiskomiteen hadde ingen innvendinger til departementets forslag, men bemerket at utvidel-

¹³ Se tvistemålsloven 1915 kapittel 27 om «gjenopptagelse» og den tidligere tittelen i straffeprosessloven kapittel 27 om «gjenopptakelse».

¹⁴ Ot.prp. nr. 51 (2004-2005) s. 268 med henvisning til NOU 2001: 32 A s. 436.

¹⁵ NOU 2001: 32 A s. 436.

¹⁶ Ot.prp. nr. 74 (2005-2006) s. 34.

¹⁷ Justis- og politidepartementet (24.05.07).

¹⁸ Ot.prp. nr. 6 (2007-2008) s. 3.

sen av åremålet for lederen «midt i perioden» ikke skulle «danne presedens for lignende saker».¹⁹ Endringen ble gjennomført ved lov 21. desember 2007 nr. 127.

5.3 Oppfølging av Fornærmedeutvalgets utredning i 2008: styrkede rettigheter for fornærmede og etterlatte

5.3.1 Krav på underretning

Fornærmedeutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 2. juli 2004 for å «utrede styrking av fornærmedes og pårørendes straffeprosessuelle stilling».²⁰ På bakgrunn av Fornærmedeutvalgets anbefalinger ble det i 2008 gjort enkelte endringer i gjenåpningsreglene for å styrke fornærmedes og etterlattes prosessuelle rettigheter.

Utvalget hadde blant annet merket seg at forutsetningene som var kommet til uttrykk i forarbeidene – om at fornærmede eller etterlatte skulle varsles dersom en sak som omhandlet dem, ble begjært gjenåpnet²¹ – ikke syntes å være fullt ut gjennomført i kommisjonens praksis. Utvalget foreslo derfor at man lovfestet at fornærmede eller dennes etterlatte skulle varsles når gjenåpning var begjært, med mindre begjæringen ble forkastet etter den foreløpige prøvingen. Samtidig skulle vedkommende informeres om retten til dokumentinnsyn, retten til å uttale seg og til å avgi forklaring, samt muligheten for å be om bistandsadvokat. Kravet på underretning skulle også gjelde dersom saken ble besluttet gjenåpnet.²²

Gjenopptakelseskommisjonen var imot forslaget, og pekte i sin høringsuttalelse på at en slik rutinemessig varslings kunne føre til at man uten grunn «[ripped] opp i gamle sår». Departementet var imidlertid enig med utvalget, og pekte på at «[f]ornærmede eller etterlatte må orienteres om at en begjæring er til behandling for å kunne ta stilling til om de vil utøve sine øvrige rettigheter i forbindelse med begjæringen».²³

5.3.2 Uttalerett

Fornærmedeutvalget mente at fornærmede burde gis en lovfestet rett til å uttale seg skriftlig om

gjenåpningsbegjæringen og i visse tilfeller også møte for kommisjonen. Dersom begjæringen reiste spørsmål om troverdigheten av fornærmedes forklaring, skulle den fornærmede etter forslaget ha en ubetinget rett til å få avgi forklaring for kommisjonen.²⁴ Også de etterlatte – i lovbestemt rekkefølge – skulle ha adgang til å uttale seg skriftlig, men ikke en ubetinget rett til å forklare seg.²⁵

Forslaget var delvis i tråd med forutsetningene i forarbeidene, hvor det var lagt til grunn at fornærmede skulle ha adgang til å uttale seg i gjenåpnings-saken.²⁶ Gjenopptakelseskommisjonen mente imidlertid at utvalget gikk for langt når det ble foreslått å gi fornærmede en ubetinget forklaringsrett:

«Fornærmede gis her en ubetinget rett til å forklare seg for kommisjonen. Dette innebærer at kommisjonen pålegges å avhøre fornærmede selv om kommisjonen ikke skulle finne grunn til det ut fra hensynet til sakens opplysning. Etter de någjeldende regler har ikke engang domfelte etter loven noen slik ubetinget rett, selv om kommisjonen i praksis gjennomfører samtaler med alle domfelte som ikke har advokat. Kommisjonen finner at dette forslaget griper inn i den friheten kommisjonen er gitt i § 395 til selv å bestemme sin arbeidsmåte. Utformingen av lovteksten blir på dette punkt for firkantet etter kommisjonens syn.»²⁷

På bakgrunn av kommisjonens uttalelser begrenset departementet sitt forslag, slik at det skulle være opp til kommisjonen å avgjøre om den fornærmede skulle gis adgang til å forklare seg muntlig. Departementet understreket samtidig at «når en begjæring om gjenopptakelse direkte omhandler troverdigheten til den fornærmede, vil det i mange tilfeller være naturlig at vedkommende får anledning til å forklare seg».²⁸ For øvrig var departementet enig med utvalget.

Stortinget hadde ikke merknader til de foreslåtte endringene,²⁹ som ble gjennomført ved lov 7. mars 2008 nr. 5.³⁰

¹⁹ Innst. O. nr. 16 (2007–2008) s. 1.

²⁰ Se NOU 2006: 10 s. 13.

²¹ Se Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 42.

²² Ot.prp. nr. 11 (2007–2008) s. 88.

²³ Ot.prp. nr. 11 (2007–2008) s. 88.

²⁴ Ot.prp. nr. 11 (2007–2008) s. 89.

²⁵ Ot.prp. nr. 11 (2007–2008) s. 89.

²⁶ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 42.

²⁷ Ot.prp. nr. 11 (2007–2008) s. 88–89.

²⁸ Ot.prp. nr. 11 (2007–2008) s. 89.

²⁹ Se Innst. O. nr. 27 (2007–2008).

³⁰ Forslagene ble gjennomført ved endringer i straffeprosessloven §§ 397 og 398, samt innføring av ny § 400 a.

5.4 Andre etterkontroll i 2011–2012: arbeidsgruppe nedsatt av Justisdepartementet

5.4.1 Innledning

I tråd med forslaget i Ot.prp. nr. 70 (2000–2001),³¹ som også Stortinget hadde sluttet seg til, oppnevnte Justisdepartementet 7. desember 2010 en arbeidsgruppe ledet av professor Ulf Stridbeck ved Universitet i Oslo for å evaluere kommisjonsordningen. Arbeidsgruppen gjorde omfattende undersøkelser av kommisjonssystemet og foreslo en rekke endringer, både i loven og i kommisjonens ulovfestede saksbehandlingsrutiner.

I dette punktet gjøres det nærmere rede for arbeidsgruppens arbeidsmetode og hovedfunn. Flere av arbeidsgruppens lovendringsforslag og anbefalinger omtales nærmere i drøftelsen av utvalgets anbefalinger og forslag i del VI.

5.4.2 Arbeidsgruppens mandat

Som utgangspunkt for arbeidsgruppens mandat var det lagt til grunn at kommisjonsmodellen så langt – etter Justisdepartementets syn – fungerte «tilfredsstillende», og at «hovedtrekkene» ved ordningen skulle bestå. Arbeidsgruppens oppdrag ble beskrevet slik:

«Arbeidsgruppen skal vurdere om opprettelsen av Kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker har hatt de virkningene som var til siktet ved lovendringen, og om erfaringene som nå er gjort med ordningen, tilsier endringer i kommisjonens saksbehandling eller i straffeprosesslovens regler om behandlingen av begjæringer om gjenåpning av straffesaker, dog uten å gå inn på de materielle vilkårene for gjenåpning. Som en del av denne vurderingen skal arbeidsgruppen legge vekt på om ordningen har vist seg å være egnet til å vekke tillit til behandlingen av gjenåpningsbegjæringer. Arbeidsgruppen kan også se på sider ved ordningen som ikke er nevnt i dette mandatet, så lenge det er rom for det innenfor de økonomiske rammene for prosjektet og i samråd med departementet. Arbeidsgruppen kan ta kontakt med kommisjonen og andre aktører og parter, og også foreta de intervjuer og undersøkelser som den finner hensiktsmessig, innenfor de økonomiske rammer som gjelder for arbeidet. Innenfor de økonomiske ram-

mene for etterkontrollen kan arbeidsgruppen søke bistand fra eksterne.»³²

Arbeidsgruppen forsto mandatet slik at det først og fremst var bedt om

«[...] en *empirisk* undersøkelse av i hvilken grad opprettelsen av kommisjonen og den etterfølgende lovendring har vært egnet til å fremme tillit og gode avgjørelser. Av dette følger at arbeidsgruppen også skal gi en beskrivelse av lovendringene slik de virker i dag – de lege lata. Arbeidsgruppen forstår mandatet slik at det på enkelte punkter også skal gis en vurdering av om reglene bør endres, en vurdering de lege ferenda.»³³

5.4.3 Arbeidsgruppens metode

For å ta stilling til problemstillingene nevnt i mandatet gjennomførte arbeidsgruppen en rekke intervjuer med berørte institusjoner og personer – herunder 28 aktive eller tidligere ansatte i Gjenopptakelseskommisjonen, samt representanter for Høyesterett, Riksadvokatembetet, Regjeringsadvokaten, Sivilombudsmannen (nå «Sivilombudet»), Domstoladministrasjonen og Oslo statsadvokatembeter. I tillegg snakket arbeidsgruppen med privatetterforskerne Ola Thune og Tore Sandberg. Gruppen gjennomførte også intervjuer med flere domfelte som hadde erfaring med kommisjonen.

Videre «inviterte arbeidsgruppen flere interessegrupper, personer og offentlige institusjoner til å komme med skriftlige synspunkter på kommisjonens rolle, sammensetning, organisering, arbeid m.m.». Arbeidsgruppen sendte også et «spørreskjema per e-post til de forsvarerne som hyppigst er blitt brukt som advokater i forbindelse med begjæringer om gjenåpning».³⁴ Arbeidsgruppen så i tillegg hen til kommisjonens interne rutinebeskrivelser, årsberetninger mv. For å få et «bredere empirisk materiale» gjennomgikk arbeidsgruppen videre

«[...] samtlige realitetsbehandlede gjenåpningsbegjæringer for perioden 2004–2011 (428 begjæringer), med sikte på å undersøke den statistiske forekomsten av ulike forhold av interesse for evalueringen.»³⁵

³¹ Se punkt 4.3.6.

³² Etterkontroll (2012) s. 6.

³³ Etterkontroll (2012) s. 9.

³⁴ Etterkontroll (2012) s. 12.

³⁵ Etterkontroll (2012) s. 13.

Arbeidsgruppen gjorde imidlertid ingen systematisk gjennomgang eller evaluering av kommisjonens arbeid i enkeltsaker:

«Et slikt arbeid ville sprengt gruppens økonomiske rammer. Det faller dessuten, utenfor mandatet som, slik arbeidsgruppen forstår det, etterspør en vurdering av kommisjonens forutsetninger for å ta gode avgjørelser og ikke en evaluering av avgjørelsene som sådan.»³⁶

5.4.4 Arbeidsgruppens funn og anbefalinger

Kommisjonen i tall

Om utviklingen i kommisjonens sakstilfang og resultatet av behandlingen skrev arbeidsgruppen:

«Siden oppstarten av virksomheten 1. januar 2004 har kommisjonen, ifølge årsberetningene, mottatt totalt 1360 begjæringer og 1235 av dem er avsluttet per 31. desember 2011. Til sammen er 163 saker (16 %) gjenåpnet og 265 saker (26 %) er ikke tatt til følge. Totalt 114 saker er forkastet av en samlet kommisjon og 496 saker er forkastet av leder eller kommisjonens nestleder alene. Totalt er 610 saker (59 %) forkastet fordi de åpenbart ikke kan føre fram. Til slutt er 197 avsluttede saker avvist på formelt grunnlag.»³⁷

Etter det første virkeåret lå antallet mottatte begjæringer forholdsvis stabilt på rundt 150 per år. Tallet hadde økt noe i 2010 og 2011.³⁸

For øvrig registrerte arbeidsgruppen også en økning i antall gjenåpnede saker:

«Antallet gjenåpnede saker har økt suksessivt i løpet av årene. Fra åtte gjenåpninger det første reelle året 2005 til 43 i 2011. Statistikken i dette avsnitt bygger på kommisjonens årsrapporter. Gjenåpningsprosenten er utregnet i forhold til realitetsbehandlede og forkastede saker. Avviste saker er ikke med. Gjenåpningsprosenten er: 8, 10, 11, 14, 18, 7, 23 og 26. I snitt for perioden 2004–2011 gir det en gjenåpningsprosent på 16.»³⁹

En gjenåpningsprosent på 16 var ifølge arbeidsgruppen høy sammenlignet med «tidligere kjente

tall i Norge» og «tall fra Danmark, England, Skottland og USA».⁴⁰ Det relativt høye antallet gjenåpnede saker kunne imidlertid delvis forklares med en stor mengde saker som var gjenåpnet grunnet nye sakkyndigvurderinger:

«Den hyppigste gjenåpningsgrunnen i Norge er nye sakkyndigvurderinger vedrørende utilregnelighet. [...] Samlet utgjør ny utilregnelighetsvurdering som avgjørende begrunnelse for gjenåpning 40 % (65 av 163 gjenåpnede saker).»⁴¹

Økningen i antallet innkomne begjæringer, samt økningen andelen gjenåpnede saker for 2010 og 2011, kunne videre langt på vei forklares med de såkalte «ankesilingssakene».⁴²

«Siden høsten 2009 har kommisjonen mottatt nesten 100 ankesilingssaker. I 2010 og 2011 var denne kategorien den vanligste gjenåpningsgrunnen. Etter utilregnelighetssakene er manglende begrunnelse ved ankesiling den vanligste gjenåpningsgrunnen med 22 % (36 av 163 saker).»⁴³

Trakk man fra disse sakene, var gjenåpningsprosenten 5,8. En slik prosent var fortsatt «høyere enn tallene fra England, Skottland og USA». Tallene fra Danmark varierte, og var «både høyere og lavere enn de i Norge».⁴⁴

Kommisjonen i media

For å undersøke «systemtilliten» til Gjenopptakelseskommisjonen blant allmennheten,⁴⁵ undersøkte arbeidsgruppen medieomtalen av kommisjonen i «papirutgaven av flere riksdekkende aviser via A-tekst for perioden 1. januar 2004 til og

⁴⁰ Etterkontroll (2012) s. 31.

⁴¹ Etterkontroll (2012) s. 31.

⁴² På bakgrunn av en avgjørelse fra FNs menneskerettskomité kom Høyesterett i storkammeravgjørelsen inntatt i Rt. 2008 s. 1764 til at lagmannsrettens beslutninger om å nekte anker fremmet etter straffeprosessloven § 321 andre ledd første punktum skal begrunnes. Dette innebar en endring av Høyesteretts tidligere tolkning av bestemmelsen. Avgjørelsen medførte et skred av gjenåpningsbegjæringer grunnet i straffeprosessloven § 392 første ledd, som åpner for gjenåpning i tilfeller hvor Høyesterett har fraveket en tidligere høyesterettsavgjørelse som dommen bygger på. Se Etterkontroll (2012) s. 33.

⁴³ Etterkontroll (2012) s. 33.

⁴⁴ Etterkontroll (2012) s. 33–34.

⁴⁵ Etterkontroll (2012) s. 10.

³⁶ Etterkontroll (2012) s. 13.

³⁷ Etterkontroll (2012) s. 25.

³⁸ Etterkontroll (2012) s. 27.

³⁹ Etterkontroll (2012) s. 31.

med 30. desember 2011».⁴⁶ Gjennomgangen viste at kommisjonen var

«[...] lite synlig i media. Den er kun nevnt i 730 nyhetsklipp eller artikler, mens domstolene er nevnt i 3921 og politiet i 10046. Politiet er med andre ord langt mer synlig enn domstolene og kommisjonen, og domstolene mer synlig enn kommisjonen.»⁴⁷

Avisenes interesse hadde vært størst i 2008, 2010 og i 2011. Dette mente arbeidsgruppen hadde sammenheng med

«[...] de store og kontroversielle sakene som i disse årene naturlig fanget mediernes interesse, som Fritz Moen-sakene, Fasting Torgersen-sakene og Arne Treholt-sakene. Fra midten av 2010 kan også medregnes Baneheia-saken med Viggo Kristiansen som saksøkte kommisjonen for saksbehandlingsfeil. I disse tilfellene er det imidlertid sakene heller enn kommisjonen som har vært i fokus, samt institusjoner som PST og påtalemyndigheten for øvrig.»⁴⁸

Kvalitativt vurdert mente arbeidsgruppen at det var

«[...] de nøytrale artiklene som dominerer. Over tid viser det seg imidlertid at profilen på artiklene går fra det nøytrale og forventningsfulle i 2004 og 2005, til det langt mer negative og kritiske i 2006 og 2008 i forbindelse med de tidligere nevnte sterkt medieprofilerte sakene.»⁴⁹

Kommisjonens tillit

Arbeidsgruppens «hovedinntrykk» var at «kommisjonsordningen langt på vei [hadde] innfridd de forventninger som lå til grunn for reformen». Dette var ifølge gruppen også synspunktet blant et flertall av de berørte aktørene:

«Det synes også å være oppfatningen blant et flertall av de aktører arbeidsgruppen har snakket med, at de har en større tillit til kommisjonens behandling av spørsmålet enn etter den gamle ordning da domstolene avgjorde gjenåp-

ning. Ingen har gitt uttrykk for at de ønsker den tidligere ordningen tilbake.»⁵⁰

Det ble særlig pekt på at kommisjonens utredningsmuligheter hadde bidratt til å styrke tilliten.⁵¹ Arbeidsgruppen mente også selv at kommisjonsmodellen – til tross for sine svakheter – var å foretrekke:

«Modellen fremstår [...] som et kompromiss mellom forvaltningsbehandling og domstolskontroll med den konsekvens at noen svakheter vanskelig kan avhjelpes innenfor rammene av den eksisterende modell. Det er arbeidsgruppens oppfatning at fordelene ved modellen veier opp for disse svakhetene.»⁵²

Kommisjonsmodellen – evnen til å treffe innholdsmessig gode avgjørelser

Arbeidsgruppens overordnede konklusjon – etter å ha vurdert kommisjonens sammensetning og struktur – var at kommisjonen «samlet sett» hadde «gode forutsetninger for å avgjøre gjenåpningsbegjæringer». Likevel var det «enkelte forhold» som kunne være «problematiske»:

«På den ene side har kommisjonen en evne til utredning som i praksis langt overstiger den evne domstolene hadde for utredning av sakene. Dette har utvilsomt ført til en høyere samlet grad av utredning enn når domstolene behandlet sakene. Domstolene var langt på vei prisgitt partenes utredningsskritt. Dette har styrket behandlingen av gjenåpningsbegjæringer. Det forhold at alle gjenåpningsbegjæringer behandles av ett organ er også egnet til å gi kommisjonen en særlig kompetanse ved behandlingen av gjenåpningsbegjæringer.

På den annen side foretas utredningen av kommisjonen selv, hvilket nok vil kunne påvirke kommisjonens objektivitet ved vurderingen av om det er grunnlag for gjenåpning: Kommisjonen skal selv skaffe til veie det materialet som skal vurderes, og dette vil kunne påvirke evnen til å foreta en objektiv vurdering. Domstolene hadde en mer uavhengig stilling da de i liten grad bidro til saksopplysningen. Arbeidsgruppen mener likevel dagens ordning gir bedre forutsetninger for gode avgjørelser, da kommisjonen i større grad enn påtalemy-

⁴⁶ Etterkontroll (2012) s. 41.

⁴⁷ Etterkontroll (2012) s. 41.

⁴⁸ Etterkontroll (2012) s. 41.

⁴⁹ Etterkontroll (2012) s. 42.

⁵⁰ Etterkontroll (2012) s. 115.

⁵¹ Etterkontroll (2012) s. 114.

⁵² Etterkontroll (2012) s. 116.

digheten har forutsetninger for upartisk saksutredning.»⁵³

Arbeidsgruppen foreslo flere ulike tiltak som tok «sikte på å styrke kommisjonens forutsetninger for å treffe innholdsmessige gode avgjørelser». Disse ble oppsummert slik:

«[...] en økt avstand mellom utredere og den samlede kommisjonen ved å styrke sekretariatets nestlederstilling, styrking av den politifaglige kompetansen i sekretariatet, at utrederne ikke skal konkludere i sin innstilling til den samlede kommisjonen og at de lege medlemmene har høyere utdanning og gjerne forskerkompetanse.»⁵⁴

Kommisjonens utredning og opplysning av sakene

Arbeidsgruppen mente at kommisjonens medlemmer og utredere generelt syntes å ha en «åpen grunnholdning til gjenåpningsbegjæringene», og at terskelen ikke lå høyt for å «iverksette ytterligere undersøkelser etter gjennomgang av domfellesamtaler og dokumenter».⁵⁵ Samtidig mente arbeidsgruppen at det var enkelte svakheter ved måten kommisjonen oppfylte utredningsplikten på.⁵⁶ Arbeidsgruppen hadde blant annet merket seg at

«[...] kommisjonens medlemmer og utredere ofte omtaler begjæringene som ikke inneholder nye bevis som 'i realiteten rene anker' som kan forkastes som åpenbart grunnløse. Denne holdningen kan synes problematisk av to årsaker. For det første kan det synes som om kommisjonen her legger til grunn at det er den domfelte som må fremlegge nye bevis. Som nevnt innledningsvis kan det imidlertid tenkes at utredningsplikten etter omstendighetene går foran den domfeltes medansvar for saksopplysningen. For det andre kan det synes som om kommisjonen uriktig legger til grunn at det må foreligge nye bevis for at gjenåpning kan være aktuelt.

Selv om § 391 nr. 3 er blant de mest praktiske grunnlag for gjenåpning, er det ikke det eneste. Gjenåpning kan således være aktuelt også uten at det foreligger nye omstendigheter, eksempelvis etter § 392 nr. 1 og 2.»⁵⁷

Arbeidsgruppen mente på bakgrunn av dette at «kommisjonen kunne være tjent med å ha en noe mer 'åpen' innstilling til (tilsynelatende) dårlig funderte begjæringene».⁵⁸

I tillegg mente arbeidsgruppen det kunne stilles spørsmål om terskelen for å oppnevne forsvarer «gjennomgående kunne vært lempet noe». Gruppen pekte særlig på at

«[...] samtidig som kommisjonen iht. rutinene som utgangspunkt vil oppnevne forsvarer i kompliserte saker, oppnevnes ikke forsvarer før en får inn en begrunnet begjæring. Arbeid forut for begjæringen dekkes kun unntaksvis.»⁵⁹

Gruppen mente en slik praksis var problematisk, fordi den domfelte kunne trenge bistand til å utarbeide en begrunnet begjæring til kommisjonen:

«For å utarbeide en begrunnet begjæring i en komplisert sak, må advokaten sette seg inn i saken. Dersom kommisjonen som hovedregel ikke vil innvilge stønad til advokatbistand i en så viktig fase, vil dette gå utover den arbeidsinnsats som kan legges ned i saken og kvaliteten på det som presteres. Bistand fra forsvarer i en komplisert sak kan dermed bli noe bare de bemidlede kan unne seg, med mindre advokaten vil og kan tillate seg å arbeide pro bono.»⁶⁰

5.4.5 Oppfølging av rapporten

Arbeidsgruppens forslag ble sendt på høring av Justisdepartementet i brev 24. oktober 2012.⁶¹ Det fremgår av brevet at departementet ikke hadde tatt stilling til arbeidsgruppens forslag, men at dette ville bli gjort etter høringsrunden.

Overordnet sett viste høringen at det var bred enighet om at kommisjonsmodellen for det meste var tilfredsstillende, og at det ikke var behov for vesentlige endringer i reglene om kommisjonens sammensetning, struktur eller saksbehandling. For øvrig var det delte meninger om flesteparten av arbeidsgruppens konkrete forslag.

Arbeidsgruppens rapport ble ikke fulgt opp med en egen lovprosess. Noen av forslagene og øvrige sider av gjenåpningssystemet ble i stedet

⁵³ Etterkontroll (2012) s. 114.

⁵⁴ Etterkontroll (2012) s. 114.

⁵⁵ Etterkontroll (2012) s. 71.

⁵⁶ Etterkontroll (2012) s. 71–72.

⁵⁷ Etterkontroll (2012) s. 72.

⁵⁸ Etterkontroll (2012) s. 72 og s. 121.

⁵⁹ Etterkontroll (2012) s. 77.

⁶⁰ Etterkontroll (2012) s. 77 og s. 122.

⁶¹ Justis- og politidepartementet (24.10.12).

vurdert nærmere av Straffeprosessutvalget, som ble oppnevnt i 2014.

5.5 Straffeprosessutvalget

Ved kongelig resolusjon 20. juni 2014 ble det oppnevnt et utvalg for å utforme en ny straffeprosesslov. Bakgrunnen for oppnevningen var blant annet et ønske om å skape «kontroll ved et samlet oversyn» over det man anså som en «fragmentarisk» og «mindre tilgjengelig» lovgivning. Utvalget fikk derfor et «bredt mandat» og skulle vurdere «en hensiktsmessig regulering av hele straffeprosessretten». Det var lagt til grunn at utvalget skulle «foreslå endringer der det selv mener det er behov for reform».⁶²

Utvalget så i den sammenheng også på gjenåpningssystemet. I vurderingen av dette så utvalget hen til arbeidsgruppens etterkontrollrapport og høringsuttalelsene til denne.⁶³ Utvalget mente generelt at

«[g]jeldende ordning for gjenåpning, slik den er regulert i straffeprosessloven kapittel 27, [i det alt vesentlige bør] videreføres. Utgangspunktet bør fremdeles være at forholdet som begrunner gjenåpning, enten det knytter seg til bevisene, lovanvendelsen eller saksbehandlingen, kan ha hatt betydning for avgjørelsens innhold. [...]

Ordningsen med en særskilt gjenåpningskommisjon bør også videreføres. Kommisjonen er et resultat av en grundig lovreform, og arbeidsgruppen som foretok etterkontroll av ordningen, konkluderte med at kommisjonsordningen langt på vei har innfridd de forventningene som lå til grunn for reformen. Den kritikken som har vært reist mot kommisjonen, synes reelt sett å omhandle vilkårene for gjenåpning, ikke at disse håndheves av kommisjo-

nen. Også særlige ordninger som er knyttet til kommisjonens virksomhet bør videreføres, blant annet adgangen til å avholde 'muntlige høringer' etter straffeprosessloven § 389 a.»⁶⁴

Utvalget anbefalte på bakgrunn av dette å «videreføre reglene om kommisjonens virksomhet, kompetanse, sammensetning og arbeidsform», og at reglene fortsatt skulle stå i straffeprosessloven.

Utvalget mente imidlertid at det var «ønskelig med en relativt omfattende lovteknisk revisjon for å gjøre reglene lettere tilgjengelige». Dessuten var det «grunn til å foreslå enkelte innholdsmessige endringer».⁶⁵ Utvalget så blant annet nærmere på forholdet mellom gjenåpning og anke, hvilke avgjørelser som burde kunne gjenåpnes, vilkårene for gjenåpning og domstolskontroll av kommisjonens avgjørelser.⁶⁶

Utvalgets anbefalinger ble sendt på høring 5. desember 2016.⁶⁷ En rekke høringsinstanser kom med synspunkter, også til de foreslåtte endringene av gjenåpningsordningen.

Justis- og beredskapsdepartementet fulgte opp deler av utvalgets anbefalinger i Prop. 146 L (2020–2021). Departementet prioriterte i oppfølgingen «de av Straffeprosessutvalgets gjenværende forslag som er best egnet til å oppfylle målene og ivareta behovene som er beskrevet i mandatet fra 2014». Videre så departementet på «enkelte forslag som ble sendt på høring som et ledd i oppfølgingen av utvalgets utredning». Departementet ville «komme tilbake til spørsmålet om en full lovrevisjon senere».⁶⁸ Straffeprosesslovutvalgets forslag til endringer i reglene om gjenåpning er foreløpig ikke fulgt opp.

Enkelte av straffeprosessutvalgets forslag er belyst og drøftet nærmere i del VI om utvalgets anbefalinger og forslag.

⁶² NOU 2016: 24 s. 93–94.

⁶³ NOU 2016: 24 s. 459.

⁶⁴ NOU 2016: 24 s. 461.

⁶⁵ NOU 2016: 24 s. 461.

⁶⁶ NOU 2016: 24 punktene 22.3.3, 22.3.4, 22.3.6 og 22.3.8.

⁶⁷ Justis- og beredskapsdepartementet (05.12.16).

⁶⁸ Prop. 146 L (2020–2021) s. 10.

Del III
Gjeldende rett

Kapittel 6

Overordnede rettsnormer

6.1 Innledning

Grunnloven er rettskilden med øverste rang i norsk rett. Grunnlovens bestemmelser er rettslig bindende for statsmaktene. Stortingets utforming av lovgivning og rettsanvendelsen i den utøvende makt og domstolene må respektere Grunnloven.

Lovgiver er også folkerettslig forpliktet til å utforme lovgivning i samsvar med Norges internasjonale forpliktelser. Det følger av presumsjonsprinsippet etablert av Høyesterett at norske rettsregler så langt som mulig må tolkes slik at de ikke kommer i strid med folkeretten.¹ Menneskerettsloven § 2 inkorporerer de mest sentrale menneskerettighetskonvensjoner i norsk rett, herunder Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) med de sentrale tilleggsprotokoller. Lovens § 3 slår fast at de inkorporerte konvensjoner og protokoller ved motstrid går foran norsk rett. Bestemmelsen medfører at de inkorporerte folkerettslige forpliktelsene er rettslig bindende for lovgiver og de øvrige statsmaktene.

I punkt 6.2 gjøres det kort rede for hvilke føringer Grunnloven stiller for reglene om gjenåpning av straffesaker. I punkt 6.3 gjøres det kort rede for hvilke krav som kan utledes av EMK av betydning for gjenåpningssystemet.

6.2 Grunnloven

6.2.1 Grunnlovsmessigheten av gjenåpningssystemet

Grunnloven § 88 første ledd slår fast:

«Høyesterett dømmer i siste instans. Begrensingen i adgangen til å få Høyesteretts avgjørelse kan bestemmes ved lov.»

I paragrafens tredje ledd² heter det:

¹ Se blant annet Rt. 1984 s. 1175.

«Høyesteretts dommer kan ikke i noe tilfelle påankes.»

Høyesteretts grunnlovfestede rett til å dømme i siste instans har tidligere skapt diskusjon om gjenåpningssystemets grunnlovsmessighet. Et spørsmål har vært om Grunnloven er forenlig med en gjenåpningsordning som innebærer at også straffedommer avsagt eller overprøvd av Høyesterett, kan settes til side.

Som påpekt i Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) synes det ikke lenger å være tvil om at også Høyesteretts avgjørelser må kunne overprøves gjennom gjenåpningssystemet.³ Grunnloven § 90, som tidligere regulerte spørsmålet, ble endret i 1914, nettopp for å sikre at gjenåpningsadgangen ikke ville komme i konflikt med Grunnloven. Da gjenåpningssystemet for straffesaker ble innført i straffeprosessloven 1887, fulgte det av bestemmelsen at Høyesteretts dommer hverken kunne «paankes eller underkastes Revision». Ordlyden skapte en viss usikkerhet om grunnlovsmessigheten av gjenåpningsordningen. For å rydde all tvil av veien ble ordene «eller underkastes Revision» derfor fjernet i forbindelse med innføringen av den nye tvistemålsloven i 1914, som ga regler om gjenåpning av sivile saker.⁴

Et annet spørsmål har vært om det nåværende norske gjenåpningssystemet – hvor et *forvaltningsorgan* beslutter gjenåpning av rettskraftige straffedommer – er i strid med Grunnlovens prinsipp om tredeling av makten og at dømmende

² Bestemmelsen ble flyttet fra Grunnloven § 90 til § 88 tredje ledd med en mindre språklig endring ved stortingsvedtak 21. mai 2024 som trådte i kraft samme dag. Flyttingen var begrunnet i at det ville «gi en mer ryddig struktur når bestemmelsene om Høyesterett samles i én paragraf», se Dokument 12:39 (2019–2020) s. 3.

³ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 23.

⁴ Bestemmelsen ble endret ved grunnlovsvedtak 28. februar 1914, se Nils Rune Langelands kommentar til Grunnloven § 90 i Mestad og Michaelsen (2021) s. 884–885

virksomhet ligger til domstolene.⁵ Spørsmålet ble vurdert i forbindelse med opprettelsen av Gjenopptakelseskommisjonen. I forarbeidene beskrev departementet spørsmålet slik:

«Problemet er først og fremst at det første trinnet i prosessen, nemlig om saken overhodet skal gjenopptas, legges til et forvaltningsorgan. Spørsmålet er om avgjørelser av begjæringer om gjenopptakelse er en form for dømmende virksomhet, som derfor ikke kan – eller bør – overlates til et forvaltningsorgan.»⁶

Også Høyesterett var inne på problemstillingen i den siste høringsrunden før departementet fremmet forslag om å opprette kommisjonen. Høyesterett pekte der på at det kan reises spørsmål om avgjørelser om å gjenåpne straffesaker griper inn i domstolenes virksomhet på en slik måte at det kan «oppstå et konstitusjonelt spørsmål» – uavhengig av om gjenåpningsavgjørelsen i seg selv kan anses som en form for dømmende virksomhet.⁷

Departementet vurderte spørsmålet grundig i proposisjonen og kom til at forslaget om å opprette en kommisjon for gjenåpning av straffesaker «holder seg innenfor de grensene Grunnloven oppstiller».⁸ Departementet viste blant annet til at kommisjonen ikke ville avgjøre straffekravet eller direkte sette til side en rettskraftig dom, men bare «bestemme at domstolene skal behandle på ny et saksforhold der det foreligger rettskraftig dom».⁹ Departementet pekte videre på at gjenåpningsavgjørelsen er underlagt egne vilkår, og at det ikke er tale om en «full overprøving av saksforholdet slik det tidligere forelå for den dømmende rett».¹⁰ Det ble også vektlagt at kommisjonen ikke ville være

«[...] et ordinært forvaltningsorgan underlagt Kongens instruksjonsmyndighet, men et organ hvor det er lagt stor vekt på å oppnå uavhengighet av den ordinære forvaltningen, og hvor det er lagt opp til en særlig betryggende behandling av saken.»¹¹

Departementet viste endelig til at det ville «være adgang til å bringe kommisjonens avgjørelse inn til domstolene for overprøving».¹²

Utvalget slutter seg til departementets vurdering, og legger til grunn at det kommisjonsbaserte gjenåpningssystemet ikke strider mot Grunnloven. Kommisjonens oppgave er ikke å avgjøre straffekravet, men å ta stilling til om rettskraftige straffedommer skal gjenåpnes til ny behandling i domstolene. Kommisjonen kan heller ikke instrueres om sin utøvelse av myndighet. Kommisjonen har dermed «klare likhetstrekk med en særdomstol».¹³ Videre er det sentralt at kommisjonens avgjørelser kan overprøves av domstolene, om enn i begrenset utstrekning.¹⁴

6.2.2 Grunnlovens betydning for domstolsprøving av kommisjonens avgjørelser

Mye taler for at Grunnloven stiller visse minstekrav til domstolenes adgang til å overprøve kommisjonens avgjørelser. Som nevnt i punkt 6.2.1 er domstolenes adgang til å prøve kommisjonens avgjørelser ett av flere momenter som tilsier at gjenåpningssystemet ikke strider mot Grunnlovens maktfordelingsprinsipp. Dersom domstolenes prøvingsrett begrenses i for stor grad, kan dette utgangspunktet utfordres.

Videre må det antas at Grunnloven gir domfelte en viss rett til å få kommisjonens avgjørelser prøvd for domstolene. Departementet var inne på spørsmålet i forbindelse med opprettelsen av Gjenopptakelseskommisjonen. Følgende utgangspunkt ble etablert:

«Selv om lovgiveren konstitusjonelt sett står fritt til å la være å gi domfelte rett til gjenoppta-

⁵ Jf. Rt. 2012 s. 59 avsnitt 81: «Som fremholdt av førstvoterende i Rt-2009-1118 avsnitt 63, innebærer [Grunnloven] § 88 på den ene siden at Høyesteretts avgjørelser ikke kan påankes, og på den annen side et utgangspunkt om at lavere domstolers realitetsavgjørelser skal kunne påankes til Høyesterett. I tillegg har det nok også vært et siktemål med bestemmelsen å si noe om funksjonsfordelingen mellom statsmaktene [...]».

⁶ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 23.

⁷ Høyesterett (08.11.00) s. 1.

⁸ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 25. Justiskomiteen synes ikke å ha hatt innvendinger til departementets syn: «Komiteen merker seg at departementet mener det ikke er avgjørende konstitusjonelle betenkeligheter knyttet til det å opprette en slik kommisjon, og legger dette til grunn.» Se Innst. O. nr. 114 (2000–2001) s. 4.

⁹ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 24.

¹⁰ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 25.

¹¹ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 25.

¹² Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 25.

¹³ Rt. 2012 s. 519 avsnitt 50. Se også Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 47: «Behovet for domstolskontroll er dessuten mindre enn overfor en del andre forvaltningsorganer, fordi kommisjonen selv er et domstollignende organ med vekt på uavhengighet av forvaltningen ellers og med særlig betryggende saksbehandlingsregler.

¹⁴ Utvalget har foreslått å utvide omfanget av domstolenes prøving av kommisjonens avgjørelser av gjenåpningsspørsmålet, se kapittel 23.

kelse, kan det spørres om lovgiveren kan gi 'rett' til gjenopptakelse, men uten adgang til prøving for domstolene. Uansett om en ser på kommisjonens avgjørelser som forvaltningsvirksomhet eller dømmende virksomhet, dreier det seg om avgjørelser av stor betydning for dem de gjelder. Dette taler for at den enkelte bør ha mulighet til domstolsprøving av kommisjonens avgjørelser. Det ligger også nær å se det slik at domfelte har et rettskrav på å få saken gjenopptatt i nærmere bestemte tilfeller. Det blir dermed lettere spørsmål om kommisjonen har opptrådt direkte *ulovlig*. En fullstendig avskåret adgang til domstolsprøving ville derfor kunne være konstitusjonelt betenkelig.»¹⁵

Departementet viste videre til at det verken i litteraturen eller rettspraksis var full enighet om hvilke begrensninger Grunnloven oppstilte for adgangen til å innskrenke domstolskontrollen med forvaltningsvedtak.¹⁶ Departementet uttalte videre:

«[Det er] tale om avgjørelser som kan ha stor betydning for den enkelte (i visse tilfeller endog spørsmål om fortsatt soning av frihetsstraff). Hensynet til rettssikkerhet taler til fordel for domstolsprøving. Det er også et moment at slike avgjørelser til nå har ligget hos domstolene. Det kan også argumenteres med at behovet for domstolskontroll gjør seg sterkere gjeldende enn ellers når myndighet utøves av et forvaltningsorgan hvis utøving av myndighet ikke indirekte står under det parlamentariske og konstitusjonelle ansvar som gjelder for organer som mer eller mindre direkte ligger under en statsråd.»¹⁷

På bakgrunn av dette konkluderte departementet med at det var «usikkert om det vil være i godt samsvar med konstitusjonelle regler helt å avskjære retten til prøving for de ordinære domstolene når det gjelder avgjørelser om å tillate eller nekte gjenopptakelse».¹⁸

Omfanget av domstolenes rett til å prøve Gjenopptakelseskommisjonens vedtak ble senere klargjort av Høyesterett i Rt. 2012 s. 519. Saken gjaldt konkret domstolenes adgang til å prøve vedtak truffet med grunnlag i straffeprosessloven § 391

nr. 3 og § 392 andre ledd. Høyesterett kom til at domstolenes adgang til å prøve gyldigheten av kommisjonens vedtak var begrenset til den generelle lovtolkningen og grove og åpenbare saksbehandlingsfeil.¹⁹ Den konkrete rettsanvendelsen (subsumsjonen) og det faktiske grunnlaget for avgjørelsen (bevisvurderingen) skulle ikke være gjenstand for prøving. Etter Høyesteretts syn var en slik begrensning i prøvingsadgangen i tråd med Grunnloven § 88, ettersom den var «saklig begrunnet og skjer på et avgrenset område».²⁰

Høyesteretts syn på omfanget av prøvingsretten hadde sammenheng med at departementet og Stortinget – slik Høyesterett så det – hadde «ønsket å avskjære eller i alle fall å begrense prøvingsadgangen, men at det ikke ville utfordre mulige konstitusjonelle grenser».²¹ Lovgiveren hadde altså ønsket å begrense adgangen til domstolsprøving så langt det etter Grunnloven var adgang til det. Høyesterett måtte dermed svare på hvor grensene gikk.²² Dette tilsier at en begrensning i prøvingsretten som går lenger enn retningslinjene trukket opp i dommen, vil kunne stride mot Grunnloven.

Borgerens rett til å få prøvd forvaltningsvedtak for domstolene har senere blitt grunnlovfestet. Det følger nå av Grunnloven § 89 at domstolene – i saker som reises for dem – har

«[...] rett og plikt til å prøve om det strider mot Grunnloven å anvende en lovbestemmelse, og om det strider mot Grunnloven eller landets lover å anvende andre beslutninger truffet under utøving av offentlig myndighet.»

Bestemmelsen ble innført i 2015 med en noe annen ordlyd,²³ og innebar at «grunnlovsprøvingsretten» – som allerede fulgte av konstitusjonell sedvanerett – ble kodifisert.²⁴ Bestemmelsens virkeområde ble vesentlig utvidet i 2020, ved at man også nedfelte domstolenes rett og plikt til å prøve «om det strider mot [...] landets lover å

¹⁹ Rt. 2012 s. 519 avsnitt 73–77.

²⁰ Rt. 2012 s. 519 avsnitt 81.

²¹ Rt. 2012 s. 519 avsnitt 62.

²² Graver (2016) s. 783.

²³ Bestemmelsen ble innført ved grunnlovsvedtak 1. juni 2015 og lød da slik: «I saker som reises for domstolene, har domstolene rett og plikt til å prøve om lover og andre beslutninger truffet av statens myndigheter strider mot Grunnloven.» Innføringen skjedde i forbindelse med grunnlovfestingen av en rekke menneskerettigheter etter anbefaling fra Lønning-utvalget, se Dokument 12:30 (2011–2012) og Innst. 263 S (2014–2015).

²⁴ Arnulf Tverbergs kommentar til Grunnloven § 89 i Mestad og Michaelsen (2021) s. 885.

¹⁵ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 45.

¹⁶ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 47.

¹⁷ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 47.

¹⁸ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 63.

anvende andre beslutninger [enn lover] truffet under utøving av offentlig myndighet».

Denne delen av grunnlovsbestemmelsen omfatter i sin kjerne domstolenes prøving av lovligheten av forvaltningens vedtak,²⁵ og må derfor antas å omfatte kommisjonens avgjørelser i gjenåpningssaker.²⁶ Bestemmelsen har sammenheng med Grunnloven § 95, hvor det fremgår at «[en]hver har rett til å få sin sak avgjort av en uavhengig og upartisk domstol innen rimelig tid». Grunnloven § 89 uttrykker nå også «individets rett» til lovlighetsprøving av forvaltningens avgjørelser.²⁷ Utvidelsen av Grunnloven § 89 innebar imidlertid ingen endring i rettstilstanden, men var ment å «synliggjøre domstolenes prøvingsrett som en viktig del av vårt konstitusjonelle system og vår rettsstat».²⁸ Høyesteretts vurderinger i Rt. 2012 s. 519 om rekkevidden av domstolenes prøving i gjenåpningssaker er derfor trolig ikke påvirket av grunnlovsendringen.

Utvalget viser til at lovgiver og Høyesterett har gjort grundige vurderinger av om dagens domstolskontroll er i samsvar med Grunnloven § 88. Utvalget deler deres vurderinger av grunnlovsmessigheten av dagens domstolskontroll med Gjenopptakelseskommisjonens vedtak.

Utvalget peker likevel på at den begrensede domstolskontrollen som ble etablert i Rt. 2012 s. 519, er snevrere enn den som generelt gjelder ved prøving av forvaltningsvedtak, hvor utgangspunktet er at både bevisvurderingen, subsumsjonen og saksbehandlingen kan prøves. Det kan også hevdes å være et visst spenningsforhold mellom hensynene som taler for domstolskontroll nevnt foran, og begrensningene i domstolens mulighet til å prøve den konkrete rettsanvendelsen i kommisjonens avgjørelser. Mye tyder på at det vil kunne oppstå problemer opp mot grunnloven § 88 dersom domstolenes prøving av kommisjonens vedtak begrenses i større grad enn det som følger av Rt. 2012 s. 519. Utvalget foreslår i kapittel 23 en viss utvidelse av prøvingsadgangen.

Et annet spørsmål er for øvrig om Grunnloven § 88 innebærer at man ved domstolsprøvingen av kommisjonens avgjørelser har rett til å bringe saken helt opp til Høyesterett, eller om det er tilstrekkelig at avgjørelsene kan bringes inn for de

lavere domstolene. Departementet vurderte dette spørsmålet i proposisjonen, og la der til grunn at bestemmelsen ikke kan forstås slik:

«[Grunnloven § 88] første ledd første punktum gir en hovedregel om rett for den enkelte til å bringe sin sak inn for Høyesterett. Med 'Høyesteret' menes her Høyesterett, og ikke Høyesteretts kjæremålsutvalg, som ikke tilfredsstiller kravet i Grunnloven § 88 annet ledd.

Grunnloven § 88 første ledd annet punktum inneholder et unntak fra hovedregelen i første punktum. Hvor langt lovgiverne kan gå i å gjøre unntak fra hovedregelen i første punktum, er ikke klart. Men det må anses fastslått gjennom langvarig praksis at den enkelte ikke har noe krav på at spørsmålet om en sak skal gjenopptas, bringes inn for Høyesterett.

Avgjørelsen av dette spørsmålet har i lang tid ligget til Høyesteretts kjæremålsutvalg. Dersom det er tale om et videre kjæremål, er Høyesteretts kjæremålsutvalgs kompetanse begrenset, jf. straffeprosessloven § 388. Det er sikkert nok at Grunnloven § 88 gir adgang til generelt å avskjære Høyesteretts adgang til å overprøve bevisbedømmelsen, både i straffesaker og sivile saker. En slik begrensning er langt mer omfattende både praktisk og prinsipielt, enn en eventuell begrensning i Høyesteretts adgang til å overprøve en avgjørelse i en sak om gjenopptakelse.»²⁹

Utvalget antar at de samme utgangspunktene gjør seg gjeldende med dagens regler. Ettersom prøvingen av kommisjonens avgjørelser skjer i sivilprosessens former, vil det være de ordinære reglene i tvisteloven § 30-4 som danner utgangspunktet for vurderingen av om anken i et slikt tilfelle skal tillates fremmet for Høyesterett. Gjeldende begrensninger i ankeadgangen for Høyesterett er antatt å være i tråd med Grunnloven § 88.³⁰

6.3 Folkerettslige forpliktelser

6.3.1 Betydningen av EMK art. 6 for gjenåpningssaker

EMK artikkel 6 nr. 1 gir rett til en rettferdig rettergang. Bestemmelsens første punktum lyder slik:

²⁵ Arnulf Tverbergs kommentar til Grunnloven § 89 i Mestad og Michaelsen (2021) s. 855.

²⁶ Se Rt. 2012 s. 519 avsnitt 50: «Kommisjonen er et forvaltningsorgan, og den fatter forvaltningsvedtak.»

²⁷ Arnulf Tverbergs kommentar til Grunnloven § 89 i Mestad og Michaelsen (2021) s. 880.

²⁸ Innst. 263 S (2014–2015) s. 10.

²⁹ Se Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 47.

³⁰ Se Aall (2021) s. 316.

«In the determination of his civil rights and obligations or of any criminal charge against him, everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law.»

Anvendelsesområdet for bestemmelsen er for det første straffesaker (saker som avgjør en «criminal charge»). Det følger av praksis fra EMD at artikkel 6 som utgangspunkt ikke kommer til anvendelse i saker som gjelder ekstraordinære rettsmidler, slik som gjenåpning av straffesaker. Domstolen har lagt til grunn at en person som begjærer gjenåpning av en rettskraftig straffedom, normalt ikke kan anses å være «charged with a criminal offence», ettersom straffesiktelsen allerede er avgjort i dommen.³¹ En ny straffeforfølgning etter at saken er gjenåpnet, vil derimot kunne bli ansett som en «criminal charge», slik at artikkel 6 kommer til anvendelse.³² Rettstilstanden er oppsummert slik i EMDs dom 27. oktober 2009 (Stepanyan mot Armenia):

«The Court points out that Article 6 of the Convention applies to proceedings where a person is charged with a criminal offence until that charge is finally determined. It further reiterates that Article 6 does not apply to proceedings concerning a failed request to reopen a case. Only the new proceedings, after the reopening has been granted, can be regarded as concerning the determination of a criminal charge [...]»³³

Unntaksvis vil EMD imidlertid kunne komme til at EMK artikkel 6 får anvendelse også ved bruk av ekstraordinære rettsmidler mot rettskraftige dommer. Vurderingstemaet i straffesaker vil være om den nasjonale myndigheten gjennom prosessen i realiteten blir nødt til å ta stilling til straffesiktelsen («determine the charge»).³⁴ For eksempel har EMD lagt til grunn at EMK artikkel 6 kommer til anvendelse på prosesser som nasjonalt

er klassifisert som ekstraordinære rettsmidler, men som etter sin «nature and scope» i realiteten minner mer om en ordinær ankeprøving. I vurderingen har EMD blant annet vektlagt om det gjelder frister for overprøvingen, om den er basert på klare regler, eller om det er innslag av skjønn, og – ikke minst – om overprøvingsinstansen selv kan treffe ny realitetsavgjørelse i saken.³⁵

Gjenopptakelseskommisjonen tar kun stilling til spørsmålet om gjenåpning på bakgrunn av gjenåpningsvilkårene, og tar ikke stilling til realiteten i straffesaken. Kommisjonen kan heller ikke treffe en ny realitetsavgjørelse i saken, men bare beslutte at det skal foretas en ny prøving i domstolene. Det er etter norsk rett klare forskjeller mellom det ekstraordinære rettsmidlet gjenåpning og ordinær ankebehandling.³⁶ Høyesterett har tidligere lagt til grunn at EMK artikkel 6 nr. 1 ikke kommer til anvendelse i saker om gjenåpning som behandles av Gjenopptakelseskommisjonen.³⁷

EMK artikkel 6 nr. 1 kommer også til anvendelse i saker som gjelder avgjørelse av «civil rights and obligations». Det er på det rene at gjenåpning av straffesaker ikke avgjør «civil rights and obligations». Høyesterett har slått fast at saken heller ikke kan anses omfattet av dette alternativet dersom domfelte bringer kommisjonens avgjørelse inn for prøving i domstolene, som skjer i det sivilrettslige sporet.³⁸ Alternativet kommer bare til anvendelse dersom «tvisten er av direkte betydning for privatrettslige rettigheter».³⁹ Gjenopptakelseskommisjonen har ikke kompetanse til å prøve eventuelle sivilrettslige krav som er avgjort i straffesaken.⁴⁰

6.3.2 Prinsippet om «legal certainty» og «res judicata»

Selv om EMK artikkel 6 nr. 1 ikke gjelder for gjenåpningsprosessen, har EMD konstatert at det gjelder visse begrensninger i adgangen til å gjenåpne rettskraftige dommer ut fra prinsippet om rettslig forutberegnelighet («legal certainty») og respekten for dommers rettskraft («res judicata»). Utgangspunktet er at når en tvist er endelig avgjort av domstolene, skal det ikke kunne reises tvil om avgjørel-

³¹ Moreira Ferreira mot Portugal (nr. 2) (19867/12), dom 11. juli 2017 avsnitt 60–61.

³² Löffler mot Østerrike (30546/96), dom 3. oktober 2000 avsnitt 18–19.

³³ Stepanyan mot Armenia (45081/04), dom 27. oktober 2009 avsnitt 30.

³⁴ Se Morreira Ferreira mot Portugal (nr. 2) avsnitt 65: «[...] Article 6 of the Convention is applicable, in its criminal aspect, to criminal proceedings concerning remedies classified as extraordinary in domestic law where the domestic court is called upon to determine the charge.»

³⁵ Se Maresti mot Croatia (55759/07), dom 25. september 2009 avsnitt 23 og 25–26.

³⁶ Utvalget gjør nærmere rede for sitt syn på dette spørsmålet i kapittel 18.

³⁷ Rt. 2012 s. 519 avsnitt 85.

³⁸ Rt 2012 s. 519 avsnitt 86.

³⁹ Rt 2012 s. 519 avsnitt 86.

⁴⁰ Se punkt 7.2.3.

sen.⁴¹ I praksis innebærer dette at en for liberal praktisering av gjenåpningsadgangen kan medføre brudd på artikkel 6.

I avgjørelsen i saken Ryabykh mot Russland utdypet EMD de nevnte utgangspunktene:

«Legal certainty presupposes respect for the principle of *res judicata* [...], that is the principle of the finality of judgments. This principle underlines that no party is entitled to seek a review of a final and binding judgment merely for the purpose of obtaining a rehearing and a fresh determination of the case. Higher courts' power of review should be exercised to correct judicial errors and miscarriages of justice, but not to carry out a fresh examination. The review should not be treated as an appeal in disguise, and the mere possibility of there being two views on the subject is not a ground for re-examination. A departure from that principle is justified only when made necessary by circumstances of a substantial and compelling character.»⁴²

I avgjørelsen, som gjaldt en sivil sak, konstaterte EMD brudd på EMK artikkel 6. I vurderingen viste EMD blant annet til at gjenåpningsprosessen («supervisory review») ble iverksatt etter begjæring fra en russisk domstol, og at gjenåpningsadgangen ikke var underlagt tidsbegrensninger. Begrunnelsen for at den rettskraftige dommen ble satt til side, var videre kun at den var basert på en feilaktig tolkning av loven. Et slikt system innebar etter EMDs syn at den aktuelle borgerens rett til å få sin sak endelig avgjort ved en domstol i realiteten var «illusorisk». Dermed forelå det en krenkelse av EMK artikkel 6 nr. 1.⁴³

EMDs praksis tyder på at det stilles mindre krav til rettslig forutberegnelighet og respekt for dommens rettskraft når gjenåpningen skjer for å korrigere det man mener er en uriktig, fellende *straffedom*. I dommen Giuran mot Romania,⁴⁴ som gjaldt gjenåpning av en dom for tyveri, uttalte

⁴¹ Brumarescu mot Romania (23842/95), dom 28. oktober 1999 (storkammer) avsnitt 61: «The right to a fair hearing before a tribunal as guaranteed by Article 6 § 1 of the Convention must be interpreted in the light of the Preamble to the Convention, which declares, among other things, the rule of law to be part of the common heritage of the Contracting States. One of the fundamental aspects of the rule of law is the principle of legal certainty, which requires, *inter alia*, that where the courts have finally determined an issue, their ruling should not be called into question.»

⁴² Ryabykh mot Russland (52854/99), dom 24. juli 2003 avsnitt 52.

⁴³ Ryabykh mot Russland avsnitt 53–58.

⁴⁴ Giuran mot Romania (24360/04), dom 21. juni 2011.

EMD om forskjellene mellom gjenåpning av henholdsvis sivile saker og straffesaker:

«[T]he Court reiterates that it has previously held that while the institution of supervisory review can give rise to problems of legal certainty because judgments in civil cases remain open to review on relatively minor grounds indefinitely [...], the position regarding criminal cases is somewhat different. The Court has emphasised that the requirements of legal certainty are not absolute, in particular in criminal proceedings. In such cases, they must be assessed in the light of, for example, Article 4 § 2 of Protocol No. 7, which expressly permits a State to reopen a case if new facts emerge, or where a fundamental defect which could have affected the outcome of the case is detected in previous proceedings [...].»⁴⁵

EMD etablerer her et noe mindre strengt krav til rettslig forutberegnelighet i straffesaker enn i sivile saker. Det overordnede vurderingstemaet var ifølge EMD om gjenåpning hadde skjedd for å korrigere «a fundamental defect» eller «a fundamental judicial error»,⁴⁶ og om gjenåpningen fremsto «unreasonable or arbitrary».⁴⁷ EMD presiserte at

«[...] merely considering that the investigation in the applicant's case was 'incomplete and one-sided' or led to an 'erroneous' acquittal cannot in itself, in the absence of judicial errors or serious breaches of court procedure, abuses of power, manifest errors in the application of substantive law or any other weighty reasons stemming from the interests of justice, indicate the presence of a fundamental defect in the previous proceedings.»⁴⁸

Etter å ha drøftet det konkrete saksforholdet konkluderte EMD med at gjenåpning av straffesaken i dette tilfellet ikke fremsto «unreasonable or arbitrary».⁴⁹

Om gjenåpning av straffesaker uttaler EMD også følgende i dommen Moreira Ferreira mot Portugal:

⁴⁵ Giuran mot Romania avsnitt 36.

⁴⁶ Giuran mot Romania avsnitt 32, 33 og 37. Se også Lenskaya mot Russland (28730/03), dom 29. januar 2009 avsnitt 34.

⁴⁷ Giuran mot Romania avsnitt 39. Likedan Lenskaya mot Russland avsnitt 38.

⁴⁸ Giuran mot Romania avsnitt 32.

⁴⁹ Giuran mot Romania avsnitt 39.

«Still in the criminal-law sphere, the Court has held that the requirements of legal certainty are not absolute. Considerations such as the emergence of new facts, the discovery of a fundamental defect in the previous proceedings that could affect the outcome of the case, or the need to afford redress, particularly in the context of the execution of the Court's judgments, all militate in favour of the reopening of proceedings. Accordingly, the Court has held that the mere possibility of reopening a criminal case is *prima facie* compatible with the Convention [...]. However, it has emphasised that higher courts' power of review should only be exercised to correct judicial errors and miscarriages of justice, and not to carry out a fresh examination. The review should not be treated as an appeal in disguise, and the mere possibility of there being two views on the subject is not a ground for re-examination. A departure from that principle is justified only when made necessary by circumstances of a substantial and compelling character [...].»⁵⁰

Utvalget ser det slik at de norske reglene om gjenåpning ikke støter an mot de grensene som her er etablert. Terskelen for gjenåpning etter straffeprosessloven § 392 andre ledd er høy. Det må normalt foreligge forholdsviss klare svikt ved den rettskraftige dommen for at gjenåpning skal kunne skje. Det er videre en klar forskjell mellom vurderingen i en ordinær ankebehandling og vurderingen av gjenåpning etter § 391 nr. 3 – som forutsetter at

det kan påvises «nye» bevis eller omstendigheter.⁵¹ De øvrige gjenåpningsgrunnlagene i straffeprosessloven reiser trolig ikke spørsmål om kravene til rettslig forutberegnelighet i EMK artikkel 6 nr. 1. Terskelen for gjenåpning på grunn av uriktig lovanvendelse og saksbehandling vil være høyere enn ved ankebehandling av de samme spørsmålene.⁵²

Utvalget påpeker samtidig at gjenåpningsreglene må tolkes i lys av de krav EMD har oppstilt for at gjenåpning skal være i samsvar med kravet til rettslig forutberegnelighet og respekt for rettskraften som følger av EMK artikkel 6 nr. 1. Det medfører at det ved anvendelsen av vilkårene må ses hen til at det skal være en markert forskjell mellom gjenåpning – som er et ekstraordinært rettsmiddel – og ankebehandling, som er et ordinært rettsmiddel.

⁵¹ Se nærmere om gjeldende rett vedrørende § 391 nr. 3 og § 392 andre ledd i kapittel 12. Utvalget har i kapittel 18 presisert sitt syn på hvordan gjenåpningsvilkårene bør forstås, og hvilken betydning dette har for kommisjonens vurderinger av gjenåpningsspørsmålet.

⁵² I praksis vurderes rettsanvendelsesfeil og saksbehandlingsfeil normalt etter regelen i straffeprosessloven § 392 andre ledd. Etter bestemmelsen må det gjøres en konkret vurdering av om feilen skal føre til gjenåpning, se eksempelvis Rt. 2001 s. 1133 (s. 1135): «Selv om det etter dette sannsynligvis foreligger en feil ved bruken av et sentralt og avgjørende bevis i saken, leder dette ikke til at saken der ved automatisk kan kreves gjenopptatt. Situasjonen er for så vidt en annen enn om det hadde vært tale om en ordinær anke over dommen, jfr. for eksempel avgjørelse i Rt. 1999 side 554 [...] Spørsmålet er om bruken av dommeravhørene konkret i den foreliggende sak, gjør at dommen fremstår som tvilsom og om tungtveiende hensyn taler for å til late gjenopptakelse.». Se nærmere i punkt 12.3.6.

⁵⁰ Moreira Ferreira mot Portugal (nr. 2) avsnitt 62.

Kapittel 7

Gjenopptakelseskommisjonens kompetanse og organisering

7.1 Innledning

I dette kapittelet gjennomgås de rettslige utgangspunktene for Gjenopptakelseskommisjonens kompetanse og organisering. I kapittel 14 gjøres det nærmere rede for hvordan kommisjonen i praksis har innrettet sin virksomhet innenfor rammene som følger av loven.

Kommisjonens kompetanse er tema i punkt 7.2. Det gjøres rede for hvilke oppgaver kommisjonen primært er tillagt (punkt 7.2.1), og hvilken kompetanse kommisjonen har til å gjenåpne andre avgjørelser enn rettskraftige dommer (punkt 7.2.2). Det ses også nærmere på hvilken betydning gjenåpning av straffedommer har for eventuelle sivile krav som er pådømt i straffesaken (punkt 7.2.3).

Kommisjonens organisering er tema i punkt 7.3. Det gjøres der rede for kommisjonens innretning som uavhengig forvaltningsorgan (punkt 7.3.1), forholdet mellom kommisjonskollegiet og sekretariatet (punkt 7.3.2) og reglene om kommisjonens ledelse (punkt 7.3.3). Videre ses det nærmere på hvilke faglige krav som stilles til kommisjonsmedlemmene og utrederne (punkt 7.3.4) og reglene om rekruttering og funksjonstid for lederen og øvrige kommisjonsmedlemmer (punkt 7.3.5).

7.2 Kommisjonens kompetanse

7.2.1 Kommisjonens primære oppgave: «gjenåpning» av rettskraftige straffedommer

Gjenopptakelseskommisjonens primære oppgave er å avgjøre om rettskraftige straffedommer skal gjenåpnes.¹

Det følger av straffeprosessloven § 389 første ledd første punktum at «en sak som er avgjort ved

rettskraftig dom», kan «gjenåpnes til ny prøving» når vilkårene i §§ 390–393 er oppfylt. Plasseringen i straffeprosessloven innebærer at det kun er straffedommer som kan gjenåpnes i medhold av bestemmelsen.

Departementet vurderte i forbindelse med opprettelsen av kommisjonen om den også skulle få i oppgave å behandle sivile saker, men kom til at det ikke var grunn til det. Begrunnelsen var blant annet at den selvstendig undersøkende rollen som kommisjonen var tiltenkt, harmonerte dårlig med tradisjonelle grunnprinsipper for tvistemål, og da særlig disposisjonsprinsippet og forhandlingsprinsippet. Den offentlige debatten hadde heller ikke gitt inntrykk av at det var noe «stort behov for å endre reglene om gjenåpning av sivile saker».²

At dommen må være rettskraftig, betyr at den enten må være vedtatt av partene, eller at fristen for anke må være utløpt, jf. straffeprosessloven § 50. Dersom dommen er avsagt av lagmannsretten og omfatter bevisbedømmelsen under skyldspørsmålet, kan saken imidlertid gjenåpnes selv om den ikke er rettskraftig, jf. § 389 første ledd andre punktum. Begrunnelsen er at lagmannsrettens bevisbedømmelse ikke kan ankes videre til Høyesterett.³ Gjenåpning i et slikt tilfelle forutsetter derfor antagelig at gjenåpningsbegjæringen retter seg mot bevisbedømmelsen.⁴

¹ Departementet la til grunn at «kjernen i kommisjonens arbeid [ville] være å behandle begjæringer om gjenopptakelse av straffesaker som er avgjort ved rettskraftig dom», se Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 29.

² Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) side 30–31. Justiskomiteén tok ikke stilling til spørsmålet, men forutsatte at det ble vurdert nærmere ved oppfølgingen av Tvistemålsutvalgets innstilling til reform av sivilprosessen, se Innst. O. nr. 114 (2000–2001) s. 5.

³ Se om begrunnelsen for lovfestingen av regelen i straffeprosessloven 1981, som i praksis var gjeldende rett også på den tiden, i NUT 1969: 3 s. 341.

⁴ Keiserud mfl. (2020) s. 1415.

Selv om ankefristen er utløpt, vil det i visse tilfeller være adgang til å anke saken uten hinder av fristen.⁵ Reglene om forsinket anke ble tidligere praktisert slik at anken kunne bli tillatt fremmet i lang tid etter at dommen ble rettskraftig, dersom det først senere ble klart at det var feil ved dommen – typisk ved senere rettsavklaring fra Høyesterett.⁶ I mange tilfeller ville derfor adgangen til anke og gjenåpning eksistere side om side. Høyesterett har imidlertid i senere tid lagt til grunn at adgangen til forsinket anke, jf. straffeprosessloven § 318, kan anses avskåret dersom det har gått noe tid fra domsavsigelsen. Når det etter domstidspunktet er avsagt en høyesterettsdom som tilsier at lovforståelsen som lå til grunn for domfellelsen var uriktig, fremstår gjenåpning som «det mest naturlige rettsmiddel».⁷

Kommisjonen tar kun stilling til om saken skal gjenåpnes, dvs. om saken skal fremmes til «ny prøving» i domstolene. Den nye prøvingen etter gjenåpning skjer ved en domstol som er «sideordnet» til den som avsa den angrepne dommen, jf. straffeprosessloven § 400 første ledd. At saken gjenåpnes, innebærer ikke at den gjenåpnede dommen mister sin rettskraft. Det er først når det, etter den nye behandlingen, foreligger en ny rettskraftig dom at den gamle dommen mister sin kraft.⁸ Dersom gjenåpningen bare gjelder deler av en dom, vil de øvrige delene av den angrepne dommen bli stående.⁹ Se nærmere om den videre prosessen etter at saken er gjenåpnet i kapittel 9.

7.2.2 Gjenåpning av andre avgjørelser

Straffeprosessloven § 401 lyder slik:

«Overfor kjennelse som avviser en sak, eller som avviser en anke over dom, kommer reglene om gjenåpning av dommer til anvendelse så langt de passer. Det samme gjelder for

beslutning som nekter en anke over dom fremmet.»

Bestemmelsen ble innført ved straffeprosessloven 1981¹⁰ og innebar en utvidelse av det som var praksis forut for loven, hvor det kun var dommer som ble ansett omfattet av gjenåpningsreglene.¹¹ Ettersom «de samme innvendingene» som var rettet mot den tidligere gjenåpningsordningen i domstolene, stort sett også kunne rettes mot behandlingen av andre avgjørelser, mente departementet det var naturlig at Gjenopptakelseskommisjonen også fikk i oppgave å vurdere slike saker.¹²

Saker avgjort ved forelegg skulle imidlertid fortsatt vurderes i domstolene, og saksbehandlingsreglene som gjaldt for domstolsbehandlingen av gjenåpningsbegjæringer, ble i stor grad videreført for disse sakene, se straffeprosessloven § 261.¹³ Departementet mente at det ikke var tilstrekkelig grunn til å legge avgjørelsen av slike saker til kommisjonen, ettersom herreds- og byrettene som skulle behandle begjæringene, ikke tidligere hadde tatt stilling til foreleggssakene.¹⁴

Etter § 401 skal reglene om gjenåpning av dommer komme til anvendelse overfor «kjennelser som avviser en sak, eller som avviser en anke over dom», så langt de «passer». Det samme gjelder for beslutning som nekter en anke over dom fremmet. Med kjennelser som «avviser en sak», tas det sikte på tilfeller hvor saken som sådan ikke kan fremmes for behandling i domstolene, typisk fordi prosessforutsetningene ikke er oppfylt.¹⁵ Kjennelser som «avviser en anke over dom», omfatter tilfeller hvor anken ikke kan fremmes av prosessuelle årsaker, for eksempel dersom ankefristen er oversittet, og det ikke gis oppfriskning av fristen.¹⁶

De mest praktiske av disse tilfellene er trolig gjenåpning av beslutninger som «nekter en anke over dom fremmet». Dette omfatter også tilfeller hvor utgangspunktet er at anke krever samtykke,¹⁷ enten ved anke til lagmannsretten i saker

⁵ Se straffeprosessloven § 318. Påtalemyndigheten kan også anke en rettskraftig dom til gunst for siktede uten frist, jf. § 309.

⁶ Se eksempelvis Rt. 1950 s. 997.

⁷ Rt. 2010 s. 1495 avsnitt 30. En lignende uttalelse finnes i Rt. 2009 s. 1681 om forholdet mellom forsinket anke etter straffeprosessloven § 318 bokstav a og gjenåpning: «Etter mitt syn må hovedregelen når dommen har blitt rettskraftig, være vurdering etter reglene om gjenåpning i straffeprosessloven § 390. Bare der det dreier seg om relativt korte oversittelser av ankefristen vil det være naturlig å bruke bestemmelsen i straffeprosessloven § 318 første ledd bokstav a», se avsnitt 11.

⁸ Keiserud mfl. (2020) s. 1446.

⁹ Rt. 2010 s. 1489 avsnitt 28.

¹⁰ Se merknadene til Straffeprosesslovkomitéens utkast til § 381 i NUT 1969: 3 s. 347.

¹¹ Se straffeprosessloven 1887 § 413 og Rt. 1959 s. 697.

¹² Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 29.

¹³ Se Ot.prp. nr. 52 (2002–2003) s. 68–69. Vilklarene for gjenåpning er – «så langt de passer» – de samme som ved dommer, se § 261 første ledd tredje punktum.

¹⁴ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 72.

¹⁵ Se eksempelvis straffeprosessloven § 51, hvor det fremgår at en sak skal avvises dersom den gjelder et krav som allerede er avgjort ved rettskraftig dom.

¹⁶ Se straffeprosessloven § 318.

¹⁷ Keiserud mfl. (2020) s. 1449.

avgjort ved bot,¹⁸ eller ved anke til Høyesterett.¹⁹ Etter at Høyesterett i Rt. 2008 s. 1764 kom til at lagmannsrettens beslutninger om å nekte anken fremmet etter § 321 andre ledd skal begrunnes, jf. SP art. 14 nr. 5, ble det begjært gjenåpning av en rekke slike beslutninger. I 2010 og 2011 var ubegrunnede ankenektelser den vanligste gjenåpningsgrunnen.²⁰

Etter § 389 tredje ledd kan også avgjørelser om inndragning gjenåpnes av kommisjonen etter saksbehandlingsreglene i straffeprosessloven kapittel 27. For slike avgjørelser er det imidlertid de materielle gjenåpningsvilkårene i tvisteloven som gjelder.²¹ Avgjørelser om inndragning kan gjenåpnes uavhengig av om også straffedommen begjæres gjenåpnet. Inndragningen kan videre bli satt til side som resultat av en ny frifinnende dom etter gjenåpning, uten at det da vil være nødvendig å begjære inndragningen særskilt gjenåpnet etter vilkårene i tvisteloven.²²

Gjenåpningsvilkårene i § 393 – om gjenåpning til skade – får i visse tilfeller også anvendelse ved fortsettelse av innstilt straffeforfølgning, som besluttet av påtalemyndigheten, jf. § 74 sjette ledd. For ny behandling av saker avgjort ved uteblivelsesdom, som besluttet av domstolene, gjelder egne vilkår, jf. § 282.²³

¹⁸ Se straffeprosessloven § 321 første ledd. Ankenektelser etter § 321 kan etter paragrafens fjerde ledd omgjøres til gunst for siktede dersom særlige grunner foreligger. Det er lagt til grunn i NOU 1992: 28 s. 122 at omgjøringsadgangen vil gjelde side om side med gjenåpningsadgangen i slike tilfeller: «Når det er adgang til omgjøring av en nektelse av å fremme en anke, blir det ikke så stor plass for gjenopptakelse av slike avgjørelser i medhold av regelen i strpl § 401 andre punktum. Utvalget antar likevel at det ikke er grunn til å oppheve denne regelen. Mens spørsmålet om omgjøring nødvendigvis må bygge på en nokså skjønsmessig vurdering, gir reglene om gjenopptakelse en mer presis anvisning på tilfelle hvor avgjørelsen skal prøves på ny. Dessuten gjelder det særlige saksbehandlingsregler for gjenopptakelse».

¹⁹ Se straffeprosessloven § 323 første ledd.

²⁰ Etterkontroll (2012) s. 33. Høyesterett fravek i avgjørelsen sin tidligere forståelse av dette spørsmålet. Vilkåret for gjenåpning var derfor straffeprosessloven § 392 første ledd.

²¹ Nærmere bestemt vilkårene i tvisteloven § 31-3 første ledd bokstav a til d og §§ 31-4 og 31-5.

²² Keiserud mfl. (2020) s. 1415–1416.

²³ Uteblivelsesdommer kan etter straffeprosessloven § 282 første ledd begjæres «behandlet på ny» dersom det sannsynliggjøres at domfelte hadde gyldig fravær, og det ikke kan legges ham til last at han har unnlatt å melde fra i tide, jf. § 282 første ledd første punktum. Det samme gjelder etter andre punktum dersom han sannsynliggjør at han i realiteten ikke var unnveket. Begjæringen må imidlertid settes frem innen ankefristen, jf. andre ledd. Dersom fristen er oversittet, eller det er snakk om å påberope øvrige feil ved uteblivelsesdommen, kan det etter omstendighetene være grunnlag for gjenåpning etter § 392 andre ledd, se eksempelvis GK-2016-111.

7.2.3 Gjenåpning av sivile krav pådømt i straffesaken

Straffeprosessloven inneholder ingen bestemmelser om gjenåpning av sivile krav i forbindelse med gjenåpning av straffesaken. Tidligere fulgte det av straffeprosessloven § 434 tredje ledd at en part kunne kreve at sivile krav som var pådømt i straffesaken, jf. straffeprosessloven § 3, også ble behandlet på nytt i den nye domstolsbehandlingen etter gjenåpning av straffesaken. Ved lov 7. mars 2008 nr. 5 – som innførte styrkede rettigheter for fornærmede og etterlatte i straffesaker – ble det gjort flere endringer i § 434. Det som tidligere var paragrafens tredje ledd, ble i den forbindelse tatt ut.

Endringen er ikke kommentert i forarbeidene. I kommentarutgaven til straffeprosessloven er det antatt at endringen var utilsiktet:

«En bestemmelse tilsvarende tidligere tredje ledd om behandling av sivile krav ved gjenåpning av straffesak, ble – trolig ved en inkurie – ikke medtatt i dette lovforslaget, og feilen ble heller ikke rettet opp i forbindelse med Stortingets behandling av lovsaken. Det må derfor kunne legges til grunn at tidligere tredje ledd utilsiktet er falt ut i lovteksten.»²⁴

Rettstilstanden har derfor vært noe uklar når det gjelder spørsmålet om sivile krav kan behandles av retten ved den nye prøvingen av straffesaken *etter* gjenåpning. Det er imidlertid klart at sivile krav ikke kan vurderes av Gjenopptakelseskommisjonen som en del av gjenåpningssaken vedrørende straffedommen.²⁵

Gjenåpning av det sivile kravet må alternativt skje særskilt, som en egen sivil gjenåpningssak etter tvistelovens regler. Det følger av § 435 andre punktum at særskilt gjenåpning av sivile krav – dvs. begjæring om gjenåpning av det sivile kravet

²⁴ Keiserud mfl. (2024), note 6 til straffeprosessloven § 434, ajourført 1. september 2024.

²⁵ Se eksempelvis GK-2007-142, hvor kommisjonens leder uttalte: «Etter straffeprosessloven § 435 skal særskilt begjæring om gjenåpning av et borgerlig krav, følge reglene i tvistemålslovens regler, noe som innebærer at slike begjæringer ikke behandles av Gjenopptakelseskommisjonen. Loven skiller således nokså klart mellom straffeansvar og idømmelse av borgerlige krav. Kommisjonens leder kan derfor ikke se at loven gir kommisjonen anledning til å behandle spørsmålet om gjenåpning av idømt oppreisningserstatning.» Se også GK-2021-200, som gjelder en av de mange «NAV-sakene». Kommisjonen uttalte også her at det ligger «utenfor kommisjonens myndighet å ta stilling til gjenåpning av sivile krav, herunder erstatningskrav, som har blitt fremmet i forbindelse med straffesaken».

uten at straffesaken gjenåpnes – behandles etter tvistelovens regler. Det innebærer blant annet at domstolene tar stilling til gjenåpningsbegjæringen, jf. tvisteloven § 31-1, og at gjenåpning er underlagt lovbestemte frister, jf. tvisteloven § 31-6. Særskilt gjenåpning vil blant annet være aktuelt dersom straffesaken har endt med frifinnelse, men det allikevel er idømt erstatning.

Den absolutte fristen for å begjære gjenåpning av en sivil sak er ti år, jf. tvisteloven § 31-6 andre ledd første punktum. I Agder lagmannsretts dom 4. november 2022 ble imidlertid en begjæring om gjenåpning av en erstatningsdom tatt til følge, til tross for at fristen som gjaldt i saken (fem år),²⁶ var utløpt. Parten var like før årtusenskiftet blitt frifunnet for straffekravet, men dømt til å betale de etterlatte oppreisningserstatning. Etter at politiet opplyste at en ny person var siktet for drapet og varetektsfengslet, begjærte den erstatningsdømte saken gjenåpnet på ny. Det ble deretter tatt ut tiltale mot den siktede for drap. Begjæringen om gjenåpning ble av lagmannsretten behandlet som en motpartsløs sak. Lagmannsretten så det slik at det ville krenke den erstatningsdømtes rettigheter etter EMK å avvise begjæringen på grunn av at fristen var utløpt:

«Lagmannsretten er blitt stående ved at krenkelsen av Bs rettigheter etter uskyldspresumsjonen i EMK artikkel 6 nr. 2 ved begrunnelsen som ble gitt for avgjørelsen om oppreisning i Gulating lagmannsretts dom, ikke har blitt tilstrekkelig avhjulpet ved de avgjørelser som er truffet. Når situasjonen nå er at man i praksis kan se bort fra at han har begått drapet, og en annen person er tiltalt for handlingen, finner lagmannsretten at hensynet til hans behov for å bli renvasket veier så tungt at det ville stride mot hans rett til effektivt nasjonalt rettsmiddel mot krenkelsen å avvise begjæringen om gjenåpning med den begrunnelse at fristen i tvistemålsloven 1915 § 408 annet ledd er utløpt. Dommen i erstatningssaken som utpeker ham som drapsmann, kan ikke bli stående.»²⁷

På bakgrunn av denne saken foreslo departementet å gjeninnføre en lovbestemmelse som klargjør at sivile krav som springer ut av straffesaken, også kan behandles på ny sammen med straffesaken

dersom den gjenåpnes, slik § 434 tredje ledd tidligere åpnet for.²⁸ Stortinget vedtok forslaget i lovvedtak 8 (2024–2025) 26. november 2024. Vedtaket innebærer endringer i straffeprosessloven § 435 som klargjør at en part kan kreve at også sivile krav gjenåpnes til ny prøving når straffesaken gjenåpnes. Videre gjøres det unntak fra den absolutte fristen på ti år for gjenåpning av det sivile kravet i slike tilfeller. Lovendringene er per desember 2024 ikke gjennomført.

7.3 Kommisjonens organisering

7.3.1 Kommisjonen er et uavhengig, domstollignende forvaltningsorgan

Gjenopptakelseskommisjonen regnes som et forvaltningsorgan og er dermed ikke underlagt de ordinære reglene for domstolenes virksomhet i domstolloven mv.²⁹ Det sentrale formålet med opprettelsen av kommisjonen var nettopp å flytte kompetansen til å avgjøre gjenåpningssaker ut av domstolene. Begrunnelsen var hovedsakelig at dette ville øke allmennhetens tillit til gjenåpningsavgjørelsene, og dessuten muliggjøre en omfattende utredning av sakene som ville ha vært fremmed for domstolene slik de tradisjonelt har vært organisert.³⁰

Kommisjonen er videre uavhengig. Dette var sentralt ved opprettelsen av kommisjonen og har sammenheng med ønsket om å skape tillit til avgjørelsene som treffes. Man så det også slik at kommisjonens virksomhet ville ha nært slektskap til domstolenes arbeid, noe som tilsier at kommisjonen bør nyte samme uavhengighet fra den utøvende makt som domstolene. Kravet om uavhengighet skulle særlig understrekes gjennom klare begrensninger i regjeringens og Justisdepartementets adgang til å instruere kommisjonen:

«Å avgjøre om vilkårene for gjenopptakelse foreligger eller ikke, er en virksomhet med nært slektskap til domstolenes arbeid. I slike spørsmål bør kommisjonen kunne treffe sine avgjørelser uavhengig av stadig skiftende politiske strømninger, på samme måte som domstolene er suverene under utøvelsen av den dømmende myndighet. [...] Når det gjelder saksbehandlingen, vil denne normalt være uten direkte betydning for om en sak blir gjenopptatt eller ikke. Disse spørsmål henger imid-

²⁶ Etter tvistemålsloven 1915 § 408 andre ledd, som kom til anvendelse i saken, var den absolutte fristen for å begjære gjenåpning fem år.

²⁷ Agder lagmannsretts dom 4. november 2022 (LA-2021-157502).

²⁸ Prop. 110 L (2023–2024) s. 38.

²⁹ Se Rt. 2012 s. 519 avsnitt 50.

³⁰ Se nærmere i punkt 4.3.1.

lertid så nøye sammen med de foregående, at de etter departementets oppfatning bør behandles på samme måte. Departementet bør derfor ikke kunne gi instruks om slike forhold. Instruks om rent organisatoriske og andre administrative forhold står i en annen stilling. På disse områder bør kommisjonen være underlagt Justisdepartementets instruksjonsmyndighet på vanlig måte, med mindre instruksene er av en slik karakter at de kan få betydning for rettsanvendelsen eller skjønnsutøvelsen eller begge deler. I så fall må prinsippet om kommisjonens uavhengighet slå igjennom, og begrense instruksjonsmyndigheten.»³¹

Kommisjonens uavhengighet ble lovfestet i § 395 siste ledd, hvor det heter:

«Kongen i statsråd kan fastsette nærmere regler om kommisjonens lokalisering, arbeidsmåte og administrasjon. For øvrig bestemmer kommisjonen selv sin arbeidsmåte og tilsetter et nødvendig antall saksforberedere. Kommisjonen kan ikke instrueres om sin utøvelse av myndighet.»

Bestemmelsen innebærer at kommisjonen har et forholdvis vidt rom til selv å definere sin arbeidsmetode, innenfor rammene som følger av de lovbestemte saksbehandlingsreglene og eventuelle regler gitt av Kongen. Slike regler er per i dag ikke gitt.

I forarbeidene omtales kommisjonen flere steder som et domstollignende organ, blant annet i forbindelse med drøftelsen av domstolskontrollen med kommisjonens avgjørelser. At det er tale om et domstollignende organ, trekkes frem som argument for at behovet for domstolskontroll er mindre enn overfor en del andre forvaltningsorganer.³² Om særtrekkene ved Gjenopptakelseskommisjonen har Høyesterett uttalt:

«Kommisjonen er et forvaltningsorgan, og den fatter forvaltningsvedtak. Dens oppgave er imidlertid å prøve om rettskraftige straffedommer skal gjenåpnes til ny behandling, og den kan ikke instrueres om sin utøvelse av myndighet. Kommisjonen har således klare likhetstrekk med en særdomstol.»³³

7.3.2 Forholdet mellom kommisjonskollegiet og sekretariatet

Det følger av straffeprosessloven § 395 første ledd at kommisjonen skal ha fem faste medlemmer og tre varamedlemmer som tiltrer ved forfall. I samme paragraf fjerde ledd heter det at kommisjonen «tilsetter et nødvendig antall saksforberedere».

Disse bestemmelsene lovfester de organisatoriske grunntrekkene i modellen som er valgt for Gjenopptakelseskommisjonen, etter mønster fra den engelske og skotske kommisjonsordningen: Kommisjonen består av et kollegium av kommisjonsmedlemmer som treffer avgjørelsene om gjenåpning skal skje eller ikke, jf. § 399. Avgjørelsene treffes – ved behov – på bakgrunn av nærmere undersøkelser og en utredning utført av saksbehandlerne i sekretariatet. I forarbeidene er arbeidsdelingen begrunnet og utdypet slik:

«Spørsmålet om hvordan kommisjonen best kan organiseres og settes sammen, må ses i sammenheng med hvilke oppgaver kommisjonen skal ha. Grovt sett skal kommisjonen ha to oppgaver: Å selvstendig utrede rettslige og faktiske spørsmål som må avklares før kommisjonen kan ta stilling til begjæringen, og dernest ta stilling til begjæringen. I tråd med det som har blitt lagt til grunn for den skotske kommisjonen, har departementet kommet til at den første oppgaven – utredningsarbeidet – best kan utføres ved at kommisjonen får et sekretariat med personer som gjennom utdanning og erfaring er trent i å etterforske saker, og personer som har tilstrekkelig juridisk kompetanse til å vite hvilke faktiske opplysninger som vil stå sentralt i kommisjonens senere behandling. Det er lite hensiktsmessig å legge disse utredningsoppgavene til kommisjonsmedlemmene selv i første hånd. [...]

I utføringen av kommisjonens andre hovedoppgave, selve vurderingen av om det er grunn til å ta begjæringen til følge, vil kommisjonsmedlemmene stå sentralt. Departementet er enig med høringsinstansene i at det er behov for kommisjonsmedlemmer som har bred strafferettslig erfaring, helst både fra påtalemyndigheten, fra domstolene og som forsvarer. Selv om kommisjonsmedlemmene ikke selv skal etterforske saken, hviler det et særskilt ansvar på disse for å kontrollere at saken er tilstrekkelig utredet, og eventuelt sende den tilbake til utrederne dersom det er behov for supplerende arbeid før saken kan avgjøres.»³⁴

³¹ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 29.

³² Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 47.

³³ Rt. 2012 s. 519 avsnitt 50.

³⁴ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 34–35.

7.3.3 Kommisjonens ledelse

Departementet la i forarbeidene til grunn at kommisjonen burde ha en «administrativ sjef», uten at dette er utdypet nærmere.³⁵ Samtidig var det forutsatt at kommisjonen skulle ha både en leder og en nestleder, som begge skulle være jurister. Lederen og nestlederen er i tillegg «faste medlemmer» av kommisjonen.³⁶

Lederen og nestlederen har etter loven kompetanse til å treffe en rekke avgjørelser alene. Dette gjelder både avgjørelser om å forkaste begjæringen, jf. § 397 tredje ledd, samt enkelte avgjørelser som gjelder utredningen av saken. For eksempel skal beslutning om å avhente vitne med tvang, jf. § 115, tas av leder eller nestleder, jf. § 398 a tredje ledd. I tillegg følger det av § 395 tredje ledd andre punktum at kommisjonens avgjørelser «treffes med alminnelig flertall hvis den ikke tas av leder eller nestleder alene». Bestemmelsen må forstås slik at leder og nestleder alene kan treffe alminnelige prosessledende beslutninger, samt beslutninger om den daglige driften av kommisjonen, med mindre annet er bestemt i loven eller den samlede kommisjonen har tatt stilling til spørsmålet.

Lederen har det overordnede ansvaret for den daglige driften av kommisjonen. Det finnes med andre ord ingen særskilt «administrativ sjef» eller «daglig leder» utover kommisjonens leder. Kommisjonen har heller ingen særskilt leder for sekretariatet.

Lederen for kommisjonen har dermed en «dobbel rolle», i den forstand at vedkommende både er leder for kollegiet av medlemmer som treffer avgjørelsene, og i tillegg den som har ansvaret for sekretariatets arbeid. Videre har lederen også et overordnet administrativt ansvar for hele virksomheten. Denne innretningen har støtte i justiskomiteens innstilling til Stortinget, hvor komiteen uttrykte at lederen burde få «reell mulighet til å lede det daglige arbeidet i kommisjonen og til å styre arbeidet med sakene». Komiteen mente derfor at lederen også burde arbeide «på full tid», i motsetning til de øvrige kommisjonsmedlemmene.³⁷ Slik har det også vært i praksis.

³⁵ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 34.

³⁶ Se forutsetningsvis ordlyden i § 395 første ledd: «Kommisjonens leder, nestleder, ett *annet fast medlem* og to av varamedlemmene skal ha juridisk embetseksamen eller mastergrad i rettsvitenskap» (uthevet her).

7.3.4 Faglige krav til kommisjonsmedlemmer og utredere

Av § 395 første ledd andre punktum følger det at lederen, nestlederen, ett annet fast medlem og to av varamedlemmene skal være jurister. Altså vil tre av fem faste medlemmer, og to av de tre varamedlemmene, være jurister. Totalt er dermed fem av åtte medlemmer jurister. Denne strukturen medfører at det – uansett konstellasjon – alltid vil være et flertall jurister i et beslutningsdyktig kollegium på fem medlemmer, jf. § 399. I bestemmelsen er det for ordens skyld lovfestet at avgjørelsen skal tas av minst tre jurister.

Departementet ønsket at juristmedlemmene skulle ha «varierte erfaring fra arbeid innen strafferettspleien, gjerne fra både påtalemyndighet, domstolene og som forsvarer».³⁸ Utover dette mente departementet at det ikke var

«[...] grunn til å legge stor vekt på hva slags stilling vedkommende har i tiden vedkommende er kommisjonsmedlem. Med en så variert yrkesbakgrunn som departementet setter som en forutsetning, er det ikke grunn til å tro at vedkommende vil føle noen binding til forsvarerinteresser eller til påtalemyndighetens interesser. Det kan imidlertid svekke tilliten til kommisjonen dersom et medlem er ansatt i påtalemyndigheten samtidig som vedkommende sitter i kommisjonen, og departementet antar at dette er noe en bør unngå. Det er imidlertid ikke noe til hinder for å bli kommisjonsmedlem at man for tiden arbeider som forsvarer eller at man tidligere har arbeidet for påtalemyndigheten. Det samme gjelder enn mer for dommere, som ikke har noen partsrolle å identifisere seg med. Behovet for å markere avstand til strafferettspleien bør ikke drives så langt at man utelukker dem som er best kvalifisert til arbeidet.»³⁹

³⁷ Innst. O. nr. 114 (2000–2001) s. 6. Lederens doble rolle har imidlertid også skapt diskusjon. I Etterkontroll (2012) s. 51 ble det pekt på at «[i]nnholdet og rammene for lederrollen i den norske kommisjon er svakt formalisert». Lederens «dobbelrolle» ble drøftet særskilt, se s. 50–53 i rapporten. Spørsmålet er også løftet frem i representantforslaget som ligger til grunn for Baneheia-utvalgets mandat. Utvalget ser nærmere på dette spørsmålet i punkt 20.3.

³⁸ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 35.

³⁹ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 35–36.

Om lekfolk skulle være representert i kommisjonen – og eventuelt i hvilken grad – var et sentralt spørsmål under lovarbeidet. Departementet mente det var «god grunn» til å unngå at kommisjonen ville bli sett på som en «juristkommisjon», hvor «folk utenfor juristmiljøet stenges ute». Dette kunne gi inntrykk av at medlemmene i kommisjonen «beskytter sin egen profesjon». Departementet ønsket derfor lekfolkinnslag.⁴⁰ I loven er det kun sagt uttrykkelig at tre av fem faste kommisjonsmedlemmer skal være jurister, men det er forutsatt i forarbeidene at de andre to medlemmene skal være «personer med annen utdanning og yrkesbakgrunn».⁴¹

Når det gjaldt lekfolkenes yrkesbakgrunn, skrev departementet:

«[...] selv om det er vanskelig å angi noenlunde presise kriterier for hvem som bør delta i kommisjonen i egenskap av å være lekperson, er det ingen tvil om at det finnes personer som har god erfaring med å vurdere faktum og treffe beslutninger på andre samfunnsområder. Slik erfaring kan komme til nytte også i kommisjonens arbeid.»⁴²

Det ble drøftet under lovarbeidet om det skulle stilles mer konkrete krav til faglighet blant lekfolkene i kommisjonen, særlig med tanke på rettsmedisin og psykiatri. Departementet var inne på tanken i høringsbrevet, men la i proposisjonen til grunn at behovet for fagkyndighet burde dekkes ved bidrag fra eksterne sakkyndige:

«Departementet vil [...] understreke at det under norske forhold ikke vil være noen god løsning å søke å dekke behovet for sakkyndig bistand ved å verve ulike typer spesialister som kommisjonsmedlemmer. Spesialister i for eksempel rettsmedisin og psykiatri vil trolig få bruk for sin spesielle fagkyndighet i bare et fåtall av sakene, samtidig som de som regel ikke vil skille seg ut når det gjelder forutsetningene for å løse det som blir kommisjonens kjerneoppgaver. Det må også tas i betraktning at fagmiljøene i Norge som trekkes inn som sakkyndige i straffesaker ikke er særlig store, og det vil fort bli en lite hensiktsmessig bruk av

samfunnets ressurser å binde disse personene opp til arbeidet i kommisjonen. Oppsummeringsvis bør behovet for sakkyndig bistand dekkes ved å innhente sakkyndige uttalelser i de sakene det er behov for dette.»⁴³

Kommisjonen er derfor innrettet slik at det ikke stilles spesifikke faglige krav til kommisjonsmedlemmene, utover at det skal være en viss andel jurister. Samtidig er det forutsatt at kommisjonen benytter seg av muligheten til å innhente uttalelser fra sakkyndige i saker hvor det er behov for det. Hjemmel for dette er gitt i § 398 b, hvor det heter at kommisjonen kan oppnevne sakkyndige etter reglene som gjelder for slik oppnevning i domstolene i straffeprosessloven kapittel 11.

Den faglige sammensetningen av *sekretariatet* vil etter § 395 fjerde ledd være opp til kommisjonen selv å definere gjennom ansettelsen av utrederne. Sammensetningen av sekretariatet ble i liten grad drøftet i forarbeidene, men det ble lagt til grunn at det særlig ville være behov for juridisk og politifaglig kompetanse.⁴⁴ Dette er også yrkesgruppene som i praksis har dominert utrederstillingene. Siden oppstarten i 2004 har samtlige utredere i kommisjonen vært jurister eller hatt politifaglig bakgrunn.⁴⁵

7.3.5 Rekruttering og funksjonstid for leder og kommisjonsmedlemmer

Et spørsmål som har skapt diskusjon – og som reiser spørsmål om kommisjonens uavhengighet – er hvem som skal ha ansvaret for å oppnevne kommisjonsmedlemmene. Departementet vurderte under lovprosessen om Innstillingsrådet for dommere – som på den tiden var på trappene i forbindelse med ny domstollov – også burde avgi innstilling om oppnevning av medlemmer til kommisjonen. Departementet konkluderte med at ansvaret heller burde ligge hos departementet selv. Det ble blant annet lagt vekt på at kommisjonen ikke er en domstol, og at departementet derfor burde ha budsjettansvar og det overordnede administrative ansvaret for kommisjonen.⁴⁶

⁴⁰ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 35.

⁴¹ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 35.

⁴² Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 35.

⁴³ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 35.

⁴⁴ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 73.

⁴⁵ Se nærmere om den historiske utviklingen i sammensetningen av sekretariatet i punkt 15.9.

⁴⁶ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 46.

Etter gjeldende praksis er det derfor Justis- og beredskapsdepartementet som foreslår kommisjonsmedlemmene, som formelt oppnevnes av Kongen i statsråd. Fremgangsmåten ved rekruttering av medlemmer til kommisjonen er i liten grad formalisert.⁴⁷ Stillingen som leder av kommisjonen lyses derimot ut på vanlig måte.

Straffeprosessloven § 395 andre ledd regulerer vervet som kommisjonsmedlem:

«Kommisjonens leder utnevnes av Kongen i statsråd for en periode på 7 år uten adgang til gjenutnevning. Kommisjonens øvrige medlemmer og varamedlemmer oppnevnes av Kongen i statsråd for en periode på 3 år med adgang til én gjenoppnevning. Dersom kommisjonen ellers ikke vil være vedtaksfør, kan stedfortredere for kortere tid eller for en enkelt sak oppnevnes av departementet.»

Kommisjonsmedlemmene utfører vervet på deltid. Begrunnelsen for denne innretningen var delvis at departementet la til grunn at kommisjonen ikke ville motta nok saker til å beskjeftige fem kommisjonsmedlemmer på heltid.⁴⁸ Videre mente departementet at det var grunn til å tro at det

kunne være vanskelig å rekruttere de best kvalifiserte personene til å arbeide som kommisjonsmedlemmer på heltid. For praktiserende advokater ville en heltidsjobb kunne bety at praksisen måtte avvikles, noe som kunne virke lite «forlokkende», blant annet fordi arbeidet i kommisjonen ville være tidsbegrenset. Departementet la videre til grunn at «impulser fra annet arbeid vil kunne gi nyttige stimulanser til arbeidet i kommisjonen, og forhindre at dette arbeidet blir for rutinemessig».⁴⁹

At funksjonstiden og adgangen til gjenoppnevning er begrenset, ble begrunnet slik:

«På bakgrunn av at departementet foreslår at deltakelsen i kommisjonen skal være et verv, blir det enda klarere at deltakelsen bør være tidsbegrenset. Departementet har kommet til at en treårsperiode er passende for et slikt verv. Det kan være problematisk å rekruttere personer til et mer langvarig verv enn dette. [...] Departementet er enig med Høyesterett i at til liten til kommisjonen, slik den opprinnelig var foreslått sammensatt, best kunne sikres ved at det ikke er adgang til å få en ny periode i kommisjonen. Nå som arbeidet i kommisjonen skal være et verv, som økonomisk sett får mindre betydning for medlemmet enn dersom vedkommende hadde vært ansatt, er det lite sannsynlig at et ønske om å få forlenget vervet skal påvirke arbeidet i kommisjonen. Departementet går inn for at kommisjonens medlemmer skal oppnevnes for tre år, med adgang til forlenkelse i ytterligere tre år.»⁵⁰

⁴⁷ Systemet ble kritisert i Etterkontroll (2012). Arbeidsgruppen mente at det var uklart hvilke «søkeprosedyrer og kanaler Justisdepartementet bruker ved rekruttering av medlemmer til kommisjonen, og mente at en slik «lukket og lite forutsigbar prosess» var uheldig for tilliten til kommisjonen. Det ble videre påpekt at for sterke bindinger til departementet kunne hindre kommisjonsmedlemmenes objektivitet. Arbeidsutvalget foreslo derfor at kommisjonsmedlemmene skulle rekrutteres gjennom offentlig utlysning, se rapporten s. 48–50. Utvalget drøfter spørsmålet i punkt 20.5.

⁴⁸ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 35.

⁴⁹ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 35.

⁵⁰ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 36.

Kapittel 8

Saksbehandlingen i kommisjonen

8.1 Innledning

Gjenopptakelseskommisjonen er et forvaltningsorgan. Forvaltningsloven kommer likevel ikke til anvendelse for kommisjonens saksbehandling. Det følger av forvaltningsloven § 4 første ledd bokstav b, hvor det er bestemt at forvaltningsloven ikke gjelder for saker som forvaltningsorganet selv behandler eller avgjør i medhold av rettspleieloven.¹ Heller ikke offentleglova gjelder for innsyn i kommisjonens dokumenter, jf. den tilsvarende bestemmelsen i offentleglova § 2 fjerde ledd.

Kommisjonens saksbehandling er i stedet regulert i en rekke bestemmelser i straffeprosessloven kapittel 27. Videre er det lagt til grunn i rettspraksis at ulovfestede krav til god forvaltningsskikk og ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper gjelder for kommisjonens virksomhet, så langt ikke «hensyn knyttet til Gjenopptakelseskommisjonens oppbygning, arbeidsform eller den type vedtak den treffer taler mot at slike ulovfestede prinsipper bør gjelde for kommisjonen».²

I det følgende behandles ulike sider ved saksbehandlingen i kommisjonen. I punkt 8.2 drøftes kravene til gjenåpningsbegjæringen. Kommisjonens veiledningsplikt er tema i punkt 8.3. Kommisjonens adgang til å forkaste gjenåpningsbegjæringen omtales i punkt 8.4. Kontradiksjon og innsyn drøftes i punkt 8.5. Oppnevning av forsvarer og bistandsadvokat kommenteres i punkt 8.6.

I punkt 8.7 omtales kravene til kommisjonens utredning av saken og virkemidlene i den forbindelse. Kravene til kommisjonsmedlemmenes habilitet er tema i punkt 8.8. I punkt 8.9 omtales til slutt reglene om vedtagelse, begrunnelse og endring av kommisjonens avgjørelser.

8.2 Gjenåpningsbegjæringen

Det følger av straffeprosessloven § 389 første ledd første punktum at en sak som er avgjort ved rettskraftig dom, kan gjenåpnes «etter begjæring». Med andre ord vil kommisjonen i utgangspunktet ikke vurdere på eget initiativ om en sak skal gjenåpnes. Dette er i tråd med det som var utgangspunktet tidligere, da gjenåpning foregikk i domstolene.³

Under lovarbeidet vurderte departementet om det var grunn til å gjøre enkelte unntak fra dette utgangspunktet i tilfeller hvor det kan virke «støtende» om en uriktig straffedom blir stående. Departementet kom til at det burde være adgang til å gjenåpne en sak på eget initiativ dersom det senere avdekkes forhold som tilsier at en død person har blitt dømt med urette, og det er ønskelig å «fjerne et uriktig straffestempel fra [personens] ettermæle».⁴ Unntaket ble lovfestet i § 394 andre ledd, hvor det fremgår at kommisjonen – uten begjæring – kan gjenåpne en avgjørelse som retter seg mot en avdød person, dersom «særlige grunner taler for det».

Det følger av § 389 første ledd at begjæringen skal fremsettes av en «part». Som parter regnes i utgangspunktet siktede/domfelte og påtalemyndigheten.⁵ Påtalemyndigheten kan både begjære gjenåpning til gunst for domfelte, jf. henvisningen til § 309 i § 389 andre ledd, og til skade, jf. § 393. Siktedes ektefelle, slektninger i rett opp- eller nedstigende linje, samt søsken og arvinger, kan begjære gjenåpning dersom siktede er død, jf. § 308, jf. § 389 andre ledd. I slike tilfeller kommer vilkåret om «særlige grunner» i § 394 andre ledd ikke til anvendelse.

Begjæringen fremsettes etter § 394 første ledd for Gjenopptakelseskommisjonen, uavhengig av hvilken domstol som har avsagt den angrepne dommen.⁶ I paragrafens andre punktum er det

¹ Etter ordlyden gjelder unntaket kun for «saker» som forvaltningsorganet selv behandler eller avgjør etter den aktuelle rettspleieloven. Det er derfor antatt at forvaltningslovens regler kan få anvendelse for kommisjonens virksomhet som ikke er knyttet til gjenåpning av en straffesak, for eksempel ved ansettelse, se Etterkontroll (2012) s. 62.

² Avgjørelse fra Borgarting lagmannsrett 10. februar 2014 (LB-2013-078336). I samme retning Rt. 2014 s. 436 avsnitt 8.

³ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 31.

⁴ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 32.

⁵ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 73.

⁶ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 73.

stilt enkelte krav til innholdet i begjæringen. Begjæringen må angi «den avgjørelsen som angripes, grunnlaget for gjenåpning og bevis av betydning for saken».

Kravene er etter ordlyden forholdsvis beskjedne. I forarbeidene er det dessuten lagt til grunn at kravene må ses i sammenheng med kommisjonens veiledningsplikt og selvstendige ansvar for sakens opplysning. Det innebærer blant annet at en «begjæring som ikke ledsages av de nødvendige bevis, ikke kan forkastes før siktede har fått mulighet til å supplere bevisførselen og saken for øvrig er tilstrekkelig godt opplyst, jf. §§ 397 første ledd og 398 første ledd». Etter omstendighetene kan det bety at kommisjonen må foreta nærmere undersøkelser.⁷

Det er ingen tidsfrist for å begjære gjenåpning av en sak for kommisjonen, slik tilfellet er for sivile saker.⁸ Det har vært diskutert om en frist bør innføres for å avskjære gjenåpning av eldre saker i visse tilfeller, men dette har ikke blitt gjennomført.⁹ Det er heller ingen ting i veien for å begjære gjenåpning på nytt i samme sak dersom den første begjæringen blir avslått.

8.3 Veiledningsplikten

Kommisjonens veiledningsplikt er lovfestet i § 397 første ledd. Det heter der:

«Kommisjonen har plikt til å veilede den som begjærer gjenåpning, slik at han eller hun kan vareta sitt tarv best mulig. Kommisjonen skal av eget tiltak vurdere om siktede har behov for veiledning.»

Veiledningsplikten må ses i sammenheng med begrunnelsen for at gjenåpningssakene ble flyttet ut av domstolene. Departementet ønsket å gjøre det til et «samfunnsansvar» å avdekke urett i straffesaker.¹⁰ Dette skulle gjennomføres ved å pålegge kommisjonen en omfattende utredningsplikt, og – til en viss grad – også ved å sikre den

domfelte veiledning ved begjæring om gjenåpning.

Ifølge forarbeidene skal kommisjonen for det første veilede domfelte om formelle mangler ved begjæringen som gjør at den ikke kan behandles. At begjæringen ikke inneholder tilstrekkelig informasjon eller på andre måter er mangelfull, skal ikke uten videre føre til at begjæringen avvises eller forkastes. Kommisjonen har i slike tilfeller «plikt til å forklare den siktede hvorfor begjæringen er mangelfull, og gi en frist for å rette den opp».¹¹

I tillegg gjelder veiledningsplikten i en viss utstrekning også det materielle grunnlaget for begjæringen.¹² Ifølge forarbeidene bør kommisjonen «bistå den som begjærer sin sak gjenopptatt med å avdekke grunner som kan tilsi at saken bør behandles på nytt».¹³ Hvor langt kommisjonen skal gå i å veilede siktede, beror på en konkret vurdering, der det tas hensyn til blant annet hvor alvorlig saken er, og om siktede har bistand av advokat.¹⁴

Loven sier ingen ting om hvordan veiledningen skal skje. I praksis skjer veiledningen som regel ved at det avholdes en muntlig samtale med den domfelte.

8.4 Foreløpig prøving og forkasting

Etter at nødvendig veiledning er gitt, og gjenåpningsbegjæringen om nødvendig er supplert, underlegges begjæringen en foreløpig prøving, jf. straffeprosessloven § 397 tredje ledd. Bestemmelsen oppstiller tre grunnlag for å kunne forkaste begjæringen «uten nærmere behandling». Bestemmelsens første og andre punktum lyder som følger:

«Gjelder begjæringen en avgjørelse som etter sin art ikke kan gjenåpnes, eller inneholder den ingen grunn som etter loven kan føre til gjenåpning, kan kommisjonen uten nærmere behandling forkaste begjæringen etter reglene om kjennelse. Det samme gjelder hvor begjæringen av andre grunner åpenbart ikke kan føre frem.»

Adgangen til slik forenklet behandling gjaldt også etter tidligere regler. Hensikten er å frigjøre ressurser ved å åpne for at ugrunnede eller formelt mangelfulle begjæringer ikke må behandles like

⁷ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 73

⁸ Se tvisteloven § 31-6 andre ledd, som har en absolutt frist på ti år. En form for frist gjelder imidlertid også for gjenåpning etter straffeprosessloven § 391 nr. 3 andre punktum, som sier at det ved gjenåpning av saker hvor det er idømt mindre alvorlige straffereaksjoner, ikke kan påberopes nye opplysninger eller bevis som siktede «burde gjort gjeldende på et tidligere tidspunkt».

⁹ Se Etterkontroll (2012) s. 103–107. Se også Straffeprosesslovutvalgets vurdering i NOU 2016: 24 s. 467–468.

¹⁰ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 28 og s. 64.

¹¹ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 42.

¹² Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 74.

¹³ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 64.

¹⁴ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 74.

grundig som andre begjæringer.¹⁵ Vilklårene er i det vesentlige videreført fra den tilsvarende bestemmelsen som gjaldt før kommisjonen ble etablert,¹⁶ og har røtter tilbake til 1887-loven.

Med avgjørelser som «etter sin art ikke kan gjenåpnes», er ment avgjørelser som formelt sett ikke kan behandles i kommisjonen, altså saker som ligger utenfor kommisjonens myndighet. Eksempler på dette er sivile saker, utenlandske dommer, vedtatte forelegg, forvaltningsvedtak og henleggelsesbeslutninger.¹⁷

Alternativet om at begjæringen ikke inneholder noen «grunn som etter loven kan føre til gjenåpning», er lite brukt i praksis, og forarbeidene gir liten veiledning. Vilklåret kan muligens forstås slik at det må være på det rene at det ikke er pekt på et grunnlag som etter vilklårene i §§ 390 til 393 kan føre frem.

Begjæringen kan i tillegg forkastes dersom den av «andre grunner åpenbart ikke kan føre frem», jf. andre punktum. Etter ordlyden gir bestemmelsen adgang til å forkaste begjæringen på ulike grunnlag utover de mer «formelle» grunnlagene i første punktum, forutsatt at konklusjonen om at begjæringen ikke kan føre til gjenåpning, fremstår som åpenbar. I slike tilfeller «følger [det] ikkje direkte av lova at kravet ikkje kan føre fram», og det må gjøres «en reell vurdering» av om saken skal gjenåpnes.¹⁸ I forarbeidene heter det om kommisjonens vurdering av om begjæringen skal forkastes:

«I mange tilfeller vil det være klart allerede på bakgrunn av den skriftlige begjæringen at lovens krav ikke er oppfylt, slik at begjæringen kan forkastes uten nærmere behandling. For eksempel kan begjæringen være begrunnet i forhold som etter sin art ikke kan begrunne gjenopptakelse. I noen tilfeller kan det imidlertid være mer tvilsomt om vilklårene for straks å forkaste den er oppfylt, for eksempel dersom grunnen etter sin art kan medføre gjenopptakelse, men der det er tvilsomt om det er hold i siktedes påstander. I slike tilfeller kan det være hensiktsmessig at kommisjonen kan foreta nærmere undersøkelser uten å måtte underkaste begjæringen en fullstendig behandling, slik domstolene må etter gjeldende rett.»¹⁹

Uttalelsen klargjør at det ikke lenger er en plikt, men bare en adgang, til å forkaste begjæringen dersom vilklårene er oppfylt, jf. ordet «kan». Endringen har sammenheng med kommisjonens utrednings- og veiledningsplikt, og er begrunnet med at «kommisjonen ikke bør tvinges til å forkaste begjæringer som innbyr til en innledende undersøkelse fra kommisjonens side».²⁰

Når vilklårene for å forkaste begjæringen er oppfylt, kan den behandles etter en enklere prosedyre, ved at den i utgangspunktet ikke underlegges nærmere undersøkelser og utredning i sekretariatet eller forelegges motparten for uttalelse. Kommisjonen kan imidlertid også forkaste begjæringen etter at det er foretatt «innledende undersøkelser», dersom undersøkelsene tyder på at vilklårene for å forkaste er oppfylt.²¹

Dersom det er grunnlag for å forkaste begjæringen, gjelder egne regler for hvordan avgjørelsen skal treffes. I motsetning til avgjørelsene som tas etter ordinær prøving – som etter § 399 andre punktum skal treffes av fem kommisjonsmedlemmer – kan avgjørelsen om å forkaste begjæringen tas av lederen eller nestlederen alene, jf. § 397 tredje ledd tredje punktum. Ordet «kan» innebærer at «lederen står fritt til å legge frem saken for en samlet kommisjon til avgjørelse. Det er også mulig å konferere med andre kommisjonsmedlemmer før avgjørelsen tas, uten at disse medlemmene formelt trekkes inn i beslutningsprosessen».²²

Også begrunnelseskravet er i noen tilfeller enklere når begjæringen forkastes. Etter straffeprosessloven § 397 tredje ledd fjerde punktum kan avgjørelse om å forkaste etter leddets første punktum treffes «uten annen begrunnelse enn en henvisning til bestemmelsen her». Forutsetningen er at avgjørelsen ikke byr på tvil. Dersom begjæringen forkastes etter alternativet i andre punktum («åpenbart ikke kan føre frem»), gjelder de ordinære reglene om begrunnelse for kjennelse.²³

At begrunnelseskravet er lempeligere for avgjørelser som treffes etter første punktum, har sammenheng med at disse avgjørelsene anses lite kompliserte, i den forstand at det nærmest følger «direkte av lova at kravet ikkje kan føre frem».²⁴ I saker hvor avgjørelsen tas etter andre punktum, har lovgiver på den annen side lagt til grunn at

¹⁵ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 37.

¹⁶ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 74.

¹⁷ Keiserud mfl. (2020) s. 1436.

¹⁸ Ot.prp. nr. 54 (2005–2006) s. 13.

¹⁹ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 74.

²⁰ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 74.

²¹ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 74.

²² Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 75.

²³ Se nærmere om begrunnelseskravet i punkt 8.9.1.

²⁴ Ot.prp. nr. 54 (2005–2006) s. 13.

«den som har fremma kravet vil ha behov for ei forklaring på kvifor utfallet blei som det blei».²⁵

Utvalget har foreslått å forenkle vilkårene for å forkaste begjæringen, se punkt 22.2.

8.5 Kontradiksjon og innsyn

8.5.1 Domfelte og påtalemyndigheten

Dersom begjæringen ikke forkastes, skal den forelegges «den annen part», jf. straffeprosessloven § 397 fjerde ledd første punktum. «Part» betyr i denne sammenheng påtalemyndigheten dersom begjæringen kommer fra domfelte, og motsatt.

I tillegg skal parten underrettes, og gis anledning til å uttale seg, om eventuelle andre opplysninger utover de som fremgår av begjæringen, dersom slike kommer frem under den foreløpige prøvingen, jf. § 397 fjerde ledd andre punktum. Det er i tredje punktum gjort unntak fra dette dersom opplysningen kommer fra parten selv, eller – for domfeltes del – dersom det er snakk om en opplysning vedkommende ikke har rett til å gjøre seg kjent med etter § 264. Det kan for eksempel være dersom det er bestemt anonym vitneførsel, og opplysningen kan føre til at vitnets identitet blir kjent, jf. § 264 femte ledd.

Partene skal videre holdes løpende oppdatert og gis mulighet til å uttale seg dersom kommisjonen under saksforberedelsen mottar eller innhenter opplysninger av betydning for avgjørelsen, jf. § 398 tredje ledd. Unntaket for opplysninger siktede ikke har rett til å gjøre seg kjent med etter § 264, gjelder også her.

Etter § 398 fjerde ledd kan kommisjonen beslutte at domfelte og forsvareren skal nektes innsyn i opplysninger som kommisjonen har innhentet når det er «strengt nødvendig for å unngå fare for et alvorlig lovbrudd mot noens liv, helse eller frihet».²⁶ Før kommisjonen beslutter dette, skal det innhentes uttalelse fra politiet. Unntaket er ment å være snevert, og skal benyttes med «stor varsemd».²⁷ Bestemmelsen skal forstås på samme måte som etter den tilsvarende bestemmelsen i § 242 a,²⁸ og tar først og fremst sikte på «å verne den som gir opplysningar til kommisjonen».²⁹ Etter forholdene kan det imidlertid også være behov for å verne andre personer, for eksempel en person som er omtalt av et vitne. Avgjørelsen om å nekte innsyn i slike opplysninger skal ifølge forarbeidene være «endeleg».³⁰

Dersom siktede har forsvarer, og denne har rett til å gjøre seg kjent med opplysninger siktede ikke har tilgang til, gjelder retten til kontradiksjon og innsynrett for forsvareren, som må ivareta den siktetes interesser. Dersom det «unntaksvis dreier seg om opplysninger av større betydning for avgjørelsen, taler dette med tyngde for å oppnevne offentlig forsvarer for siktede».³¹

Straffeprosessloven § 398 femte ledd regulerer retten til dokumentinnsyn. Første punktum slår fast: «Om dokumentinnsyn gjelder §§ 28, 242, 242 a, 264, 264 a og 267 tilsvarende». Regelen viderefører det som gjaldt før opprettelsen av kommisjonen,³² og innebærer som utgangspunkt at de alminnelige innsynsreglene i straffeprosessen for domfelte og fornærmede/etterlatte, samt deres forsvarer/bistandsadvokat, også gjelder overfor kommisjonen i gjenåpningssaker.³³

Hvordan dette nærmere bestemt skal forstås, kan imidlertid fremstå uklart. Anvendelsen av bestemmelsen har vist seg vanskelig i praksis etter opprettelsen av kommisjonen. Bestemmelsen omtales nærmere i punkt 21.6, hvor utvalget foreslår en lovendring som skiller mellom kommisjonens egenproduserte saksdokumenter og straffesaksdokumentene innhentet fra påtalemyndigheten eller domstolene. Påtalemyndigheten og domstolene skal etter lovforslaget behandle begjæring om innsyn som gjelder straffesaksdokumentene, mens kommisjonen vurderer innsyn i egenproduserte dokumenter eller dokumenter innhentet under gjenåpningssaken. Dette er i tråd med hvordan Gjenopptakelseskommisjonen har praktisert bestemmelsen.

Andre punktum i § 398 femte ledd fastslår at kommisjonen kan unnta fra innsyn dokumenter som den selv har utarbeidet for sin interne saksforberedelse. Bestemmelsen tilsvarende den generelle regelen om unntak fra innsynsrett for organ-

²⁸ En vesentlig forskjell mellom bestemmelsene er at det etter § 242 a bare er adgang til å nekte innsyn i opplysninger som påtalemyndigheten ikke vil påberope som bevis i saken. Dette unntaket gjelder ikke for kommisjonen, som altså kan avgjøre gjenåpningssaken på bakgrunn av opplysninger som holdes skjult for den domfelte. Arbeidsgruppen som gjennomførte etterkontroll av Gjenopptakelseskommisjonen i 2012, var kritisk til denne siden ved bestemmelsen og foreslo endringer, se Etterkontroll (2012) s. 87.

²⁹ Ot.prp. nr. 54 (2005–2006) s. 9.

³⁰ Ot.prp. nr. 54 (2005–2006) s. 10. Det kan stilles spørsmål om dette synspunktet kan opprettholdes etter Høyesteretts avgjørelse i Rt. 2008 s. 1571.

³¹ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 75.

³² Jf. Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 75.

³³ Retten til innsyn etter straffeprosessloven § 28 gjelder også i utgangspunktet for «enhver annen som [dokumentene] har rettslig interesse for», jf. bokstav d.

²⁵ Ot.prp. nr. 54 (2005–2006) s. 13.

²⁶ Bestemmelsen ble innført i 2006, se punkt 5.1.

²⁷ Ot.prp. nr. 54 (2005–2006) s. 9.

interne dokumenter i offentleglova § 14 første ledd. Kommisjonen har etter bestemmelsen en adgang – men ingen plikt – til å nekte innsyn i slike dokumenter, med mindre de inneholder opplysninger undergitt lovbestemt taushetsplikt.³⁴ I likhet med det som er regelen etter offentleglova, gjelder bestemmelsen ikke dokumenter som utarbeides av utenforstående til bruk for kommisjonens saksforberedelse. Derimot omfatter den alle dokumenter kommisjonsmedlemmene eller sekretariatet selv utarbeider til intern bruk.³⁵

Reglene om domfeltes rett på dokumentinnsyn er vurdert av Sivilombudet i sak 2010/610. Kommisjonens avgjørelser om innsyn kan altså prøves av ombudet, men kan ellers ikke ankes etter straffeprosesslovens regler, jf. § 395 tredje ledd første punktum.³⁶ Det er antatt i teorien at kommisjonens avgjørelser om å nekte innsyn kan angripes sivilprosessuelt gjennom særskilt gyldighetssøksmål.³⁷

8.5.2 Fornærmede og etterlatte

Som oppfølging av Fornærmedeutvalgets utredning ble det i 2008 innført flere bestemmelser om fornærmedes og etterlattes rettigheter i gjenåpningssaker.³⁸ Fornærmede og etterlatte (i lovbestemt rekkefølge) har etter loven krav på underretning om begjæringen, med mindre den forkastes, jf. § 397 femte ledd første punktum. Fornærmede og etterlatte skal videre få informasjon om sin rett til dokumentinnsyn, uttalerett og muligheten til å få oppnevnt bistandsadvokat, jf. andre punktum. Det følger av § 398 andre ledd første punktum at de også skal gis anledning til å uttale seg skriftlig om begjæringen.

I tillegg kan fornærmede og etterlatte etter samme ledd andre punktum «be om å få forklare seg» etter reglene om vitneavhør for kommisjonen i § 398 a. Kommisjonen avgjør om dette innvilges. Det er imidlertid forutsatt i forarbeidene at «når en begjæring om gjenopptakelse direkte omhandler troverdigheten til den fornærmede, vil det i mange tilfeller være naturlig at vedkommende får anledning til å forklare seg».³⁹

Fornærmede og etterlattes rett til dokumentinnsyn følger av henvisningen til øvrige bestemmelser i straffeprosessloven i § 398 femte ledd, se nærmere i punkt 8.5.1. I tillegg er det i § 400 a særskilt henvist til § 264 a, som gjelder «tilsvarende så langt den passer» når «gjenåpning er besluttet». Bestemmelsen i § 264 a fastsetter en plikt for påtalemyndigheten til å underrette fornærmede om at det er tatt ut tiltale i saken, og at vedkommende kan kreve å gjøre seg kjent med tiltalebeslutningen. Henvisningen ble tatt inn i forbindelse med oppfølgingen av Fornærmedeutvalgets rapport i 2008, og er ment å gjøre det klart at kommisjonen har en plikt til å underrette fornærmede og etterlatte dersom saken blir gjenåpnet.⁴⁰

I motsetning til domfelte og påtalemyndigheten har fornærmede og etterlatte ikke rett til å bli holdt løpende underrettet om nye opplysninger av betydning for saken, jf. § 398 tredje ledd. En slik «løpende informasjonsplikt overfor fornærmede» ville etter departementets syn «bryte for sterkt med fornærmedes generelle stilling i straffeprosessen».⁴¹

8.5.3 Allmenninnsyn

Utgangspunktet etter offentleglova § 2 fjerde ledd er at loven ikke gjelder for «gjeremål som domstolane har etter rettsstellovene», eller «gjeremål som andre organ har etter rettsstellovene i eigenskap av rettsstellorgan». Det siste alternativet innebærer at offentleglova ikke gjelder for kommisjonens virksomhet i gjenåpningssaker.⁴² Allmennheten har derfor i utgangspunktet ikke krav på innsyn i kommisjonens dokumenter.

Det følger imidlertid av straffeprosessloven § 28 tredje ledd første punktum at enhver kan kreve utskrift av dom i en «bestemt straffesak», så langt det ikke gjelder forbud mot offentlig gjengivelse av dommen. Etter andre punktum gjelder det samme for kjennelser om blant annet gjenåpning. Bestemmelsen viderefører det som tidligere var nedfelt i påtaleinstruksen § 4-1 tredje ledd,⁴³ og må forstås som en rett på innsyn i kommisjonens avgjørelser av gjenåpningsspørsmålet,⁴⁴ så lenge saken kan identifiseres. I praksis har kom-

³⁴ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 75.

³⁵ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 75.

³⁶ Se Rt. 2008 s. 1265.

³⁷ Se Brosveet (2017), note 2487 til straffeprosessloven § 398, sist revidert 7. september 2017, med henvisning til Rt. 2008 s. 1571.

³⁸ Se punkt 5.3.

³⁹ Ot.prp. nr. 11 (2007–2008) s. 88–89.

⁴⁰ Ot.prp. nr. 11 (2007–2008) s. 121.

⁴¹ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 42.

⁴² Etterkontroll (2012) s. 83. Departementet la til grunn at den dagjeldende offentlighetsloven (1970) ikke ville gjelde for kommisjonen, jf. lovens § 1 tredje ledd, se Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 76.

⁴³ Se Prop. 114 L (2012–2013) s. 13.

⁴⁴ Kommisjonens avgjørelser av gjenåpningsspørsmålet følger reglene om kjennelse, jf. straffeprosessloven § 399 første ledd.

misjonen «gått lenger» enn bare å gi innsyn, ved at avgjørelsene også publiseres på kommisjonens hjemmeside og Lovdata, men da i anonymisert form.⁴⁵

8.6 Forsvarer, bistandsadvokat og medhjelpere

8.6.1 Oppnevning av forsvarer

Det følger av straffeprosessloven § 397 andre ledd første punktum at kommisjonen «kan oppnevne offentlig forsvarer for siktede når særlige grunner tilsier det». I tillegg har domfelte rett til å la seg bistå av forsvarer på ethvert trinn av saken, men da for egen regning, jf. prinsippet i straffeprosessloven § 94 første ledd.

Departementet vurderte under lovarbeidet om domfelte på nærmere vilkår også skulle ha *krav* på forsvarer på det offentliges regning, men konkluderte med at det ikke var tilstrekkelig grunn til det. Departementet så det slik at kommisjonens omfattende veilednings- og utredningsplikt langt på vei ville gjøre behovet for bistand overflødig. Det var derfor ikke nødvendig å utvide domfeltes rettigheter utover det som fulgte av gjeldende rett.⁴⁶

Departementets uttalelser tyder på at gjeldende praksis var ment å videreføres. Det innebærer at domfelte som regel bør få oppnevnt forsvarer i tilfeller hvor det gjøres bevisopptak, jf. §§ 398 a og 398 b,⁴⁷ eller dersom det avholdes muntlig høring, jf. § 398 første ledd.⁴⁸ I tillegg er det antatt at kommisjonen i alminnelighet skal oppnevne forsvarer dersom det er tvil om domfelte var tilregnelig på gjerningstiden, jf. regelen i § 96 sjette ledd.⁴⁹ Forarbeidene peker videre på «mer kompliserte saker og saker der siktede i særlig grad har behov for hjelp til å vareta sitt tarv», som eksempler på tilfeller hvor oppnevning vil være aktuelt.⁵⁰ Dersom kommisjonen nekter domfelte innsyn i sentrale opplysninger i saken i medhold av § 264, taler dette også for at forsvarer

bør oppnevnes.⁵¹ Stortinget har for øvrig forutsatt at det ikke skal legges «en for streng tolkning [...] til grunn når det gjelder å dekke utgiftene til forsvarer i saker om gjenopptagelse».⁵²

Dersom forsvarer oppnevnes, gjelder de ordinære reglene i §§ 101 til 107 – om valg av forsvarer, godtgjørelse mv. – så langt de passer, jf. § 397 andre ledd andre punktum. Dette innebærer blant annet at sakskostnadene dekkes etter de alminnelige reglene om godtgjørelse i § 107. Det er forutsatt i forarbeidene at kommisjonens lokalisering kan gjøre det særlig aktuelt å gjøre unntak fra bostedsforbeholdet,⁵³ slik at domfelte kan få bistand fra en advokat i sitt nærområde.⁵⁴

Loven inneholder ingen spesifikk regulering av kommisjonens avgjørelse om å innvilge eller nekte rett på forsvarer. Etter utgangspunktet i § 395 tredje ledd andre punktum treffes avgjørelsen derfor enten ved alminnelig flertall blant kommisjonsmedlemmene, eller av leder/nestleder alene. I praksis gjøres dette som regel av lederen.

Etter utgangspunktet i § 395 tredje ledd første punktum kan avgjørelse om å nekte forsvareroppnevning ikke «ankes» etter reglene i straffeprosessloven eller brukes som ankegrunn. Ettersom forvaltningsloven ikke gjelder, kan den heller ikke påklages. Høyesteretts ankeutvalg har imidlertid slått fast at en avgjørelse om forsvareroppnevning, ikke er av «utpreget prosessuell art», men at den i stedet må anses som et «vedtak om et rettighetsforhold innen forvaltningen». Det innebærer at slike avgjørelser kan angripes ved sivil søksmål.⁵⁵

I § 397 andre ledd siste punktum er det bestemt at kommisjonens beslutning om *godtgjørelse* til forsvareren skal være «endelig». I forarbeidene er det fremhevet at kommisjonens avgjørelser om salærfastsettelse ikke «står i ei slik stilling at det er nausynt at dei kan overprøvast av domstolane eller eit forvaltningsorgan».⁵⁶

Dersom domfelte ikke får oppnevnt forsvarer av kommisjonen, kan vedkommende på nærmere vilkår kreve erstattet sine advokatutgifter dersom gjenåpningen fører til frifinnelse, jf. § 438 første ledd. Bestemmelsen gir rett på dekning av «nødvendige utgifter» til siktedes forsvar på alle trinn

⁴⁵ Etterkontroll (2012) s. 84

⁴⁶ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 43.

⁴⁷ Se den tidligere bestemmelsen i § 397 andre ledd, jf. § 97 første punktum.

⁴⁸ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 75.

⁴⁹ Keiserud mfl. (2020) s. 1435. Kommisjonen praktiserer også regelverket slik. Det heter i kommisjonens interne saksbehandlingsrutiner at dersom «det er grunn til å tro at en domfelt er utilregnelig, skal han ha forsvarer, jf. straffeprosessloven § 96 siste ledd. Det settes ikke begrensning på antall timer».

⁵⁰ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 74.

⁵¹ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 75.

⁵² Innst. O. nr. 114 (2000–2001) s. 8.

⁵³ Se forskrift 3. desember 1997 nr. 1441 om salær fra det offentlige til advokater mv. § 9.

⁵⁴ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 74.

⁵⁵ Rt. 2008 s. 1571 avsnitt 26. Prøvingskompetansen vil imidlertid være «svært begrenset», se samme sted.

⁵⁶ Ot.prp. nr. 54 (2005–2006) s. 10.

av saken, og gjelder også for privat antatt forsvarers arbeid med å få saken gjenåpnet.⁵⁷ Dekningen vil være begrenset til beløpet advokaten kunne krevd om vedkommende var oppnevnt som offentlig forsvarer, jf. samme bestemmelse siste punktum. Kravet avgjøres i utgangspunktet av retten i dommen eller kjennelsen som avgjør saken, jf. § 441.

8.6.2 Dekning av utgifter og honorar til medhjelpere

Etter regelen i straffeprosessloven § 438 første ledd kan siktede – i tillegg til å kreve dekket nødvendige advokatutgifter – også kreve dekning for andre nødvendige utgifter som har bidratt til å få saken gjenåpnet, dersom gjenåpningen fører til frifinnelse. Det kan for eksempel være utgifter til private sakkyndige eller privatetterforskere.⁵⁸ Det må vurderes konkret om utgiftene kan anses å ha vært «nødvendige» for frifinnelsen. I vurderingen vil man blant annet se hen til sakens alvorlighetsgrad, omfang og kompleksitet, samt om forsvaret har vært «faglig forsvarlig».⁵⁹

Bestemmelsen gjelder kun siktedes utgifter. Med andre ord dekkes ikke medhjelpernes utgifter etter denne bestemmelsen. Dersom medhjelperne ikke har mottatt betaling fra siktede, forutsetter kravet derfor at siktede er forpliktet til å betale medhjelperne for arbeidet gjennom en avtale.⁶⁰

Medhjelpere kan imidlertid fremsette egne krav etter bestemmelsen i § 438 tredje ledd. Det heter der:

«Dersom en sak som har blitt gjenåpnet ender med frifinnelse, og særlige grunner gjør det rimelig, kan retten helt eller delvis tilkjenne andre enn siktede dekning av omkostninger som knytter seg til tiltak som har hatt vesentlig betydning for at saken ble gjenåpnet.»

Bestemmelsen ble innført i forbindelse med opprettelsen av Gjenopptakelseskommisjonen. Bakgrunnen for innføringen var at det i kjølvannet av Per Liland-saken var misnøye blant stortingspolitikere om den manglende adgangen til å tilkjenne

statlig kompensasjon til uskyldig dømtes medhjelpere etter gjenåpning. Høyesterett la i Rt. 1996 s. 769 til grunn at Lilands medhjelpere ikke hadde hjemmel for sine krav på dekning av «omkostninger» i den dagjeldende § 438, og uttalte at spørsmålet i stedet burde løses gjennom ny lovgivning.⁶¹

Departementet fulgte opp spørsmålet i forbindelse med utredningen av kommisjonsløsningen. Det følger av forarbeidene at dekning av slike utgifter var ment for «helt spesielle tilfeller».⁶² Vilkårene for å tilkjenne dekning etter bestemmelsen er at begjæringen må ha ført til gjenåpning og frifinnelse etter den nye domstolsbehandlingen, samt at omkostningene må ha hatt «vesentlig betydning» for utfallet. I tillegg må retten

«[...] i hvert enkelt tilfelle vurdere om det foreligger særlige grunner som gjør det rimelig at omkostningene erstattes. I vurderingen vil det være naturlig å legge vekt på blant annet hvor alvorlig saken er, og på hva slags og hvor omfattende innsats som er lagt ned av den som krever dekning av omkostningene.»⁶³

Bestemmelsen gir etter ordlyden kun krav på dekning av «omkostninger». Det er presisert i forarbeidene at dette inkluderer både utgifter i forbindelse med saken og tapt arbeidsfortjeneste. «Honorar» eller annen «godtgjørelse» dekkes imidlertid ikke.⁶⁴ Dersom medhjelperen har vært i full jobb og arbeidet med saken på fritiden, er utgangspunktet derfor at arbeidet ikke kompenseres.⁶⁵

8.6.3 Oppnevning av bistandsadvokat

Det følger av straffeprosessloven § 397 andre ledd tredje punktum at kommisjonen «kan» oppnevne bistandsadvokat etter reglene i § 107 a. Det er altså tale om en skjønnsmessig adgang.⁶⁶ Bestem-

⁵⁷ Borgarting lagmannsretts kjennelse 22. juni 2023 (LB-2023-82992 mfl.) punkt 6.2.3. Saken gjelder dekning av utgifter og honorar til Viggo Kristiansens medhjelpere etter gjenåpningen av dommen mot Kristiansen i Baneheia-saken.

⁵⁸ LB-2023-82992 mfl. punkt 6.2.3.

⁵⁹ LB-2023-82992 mfl. punkt 6.2.3.

⁶⁰ Se LB-2023-82992 mfl. punkt 6.2.2 med henvisning til Rt. 2003 s. 1690 (Birgitte Tengs-saken).

⁶¹ Stortingsrepresentant Carl I. Hagen (FrP) fremmet 1. mars 2001 et representantforslag for Stortinget hvor han foreslo å dekke privatetterforsker Tore Sandbergs skatteutgifter som følge av en gave fra Per Liland, samt å påskjønne Sandberg for hans innsats i forbindelse med gjenåpningen av saken. Ettersom Høyesterett hadde slått fast at det ikke var hjemmel for å dekke kravet i straffeprosessloven, mente stortingsflertallet imidlertid at det kunne fremstå som en utidig «overprøving» av Høyesteretts avgjørelse om kravet ble innvilget. Forslaget førte derfor ikke frem. Se Innst. S. nr. 164 (2000–2001).

⁶² Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 70.

⁶³ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 78.

⁶⁴ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 78.

⁶⁵ Se LB-2023-82992 mfl. punkt 7.3.

⁶⁶ Se Ot.prp. nr. 11 (2007–2008) s. 87–88.

melsen ble innført i 2006 for å klargjøre utgangspunktene etter høyesterettspraksis, hvor det var lagt til grunn at det i visse tilfeller kunne være aktuelt å oppnevne bistandsadvokat for fornærmede også etter at straffesaken var avsluttet.⁶⁷

Det er påpekt i forarbeidene at bestemmelsen ikke er tilpasset behandling av krav om gjenåpning, slik at kommisjonen må gjøre en konkret vurdering. I vurderingen skal det blant annet tas hensyn til at kommisjonen ikke tar stilling til spørsmål om erstatning, slik domstolene gjør i mange straffesaker.⁶⁸

Det ble vurdert i forbindelse med oppfølgingen av Fornærmedeutvalgets utredning om fornærmede burde ha *krav* på bistandsadvokat i gjenåpningssaken dersom vedkommende hadde det under straffesaken. Departementet konkluderte med at dette bare burde være et moment i vurderingen av om bistandsadvokat bør oppnevnes. Det avgjørende skal være «om fornærmede har behov for bistandsadvokat i forbindelse med kommisjonens behandling av en begjæring om gjenåpning».⁶⁹ Oppnevning av bistandsadvokat vil særlig være aktuelt dersom det blir aktuelt å avhøre fornærmede.⁷⁰

De ordinære reglene om valg av bistandsadvokat, godtgjørelse mv. etter §§ 107 b–107 g gjelder tilsvarende i gjenåpningssaken, «så langt de passer», jf. § 397 andre ledd fjerde punktum. Også kommisjonens avgjørelser om salær til bistandsadvokater er etter loven «endelige», jf. samme ledd siste punktum.

8.7 Kommisjonens opplysning av saken

8.7.1 Utredningsplikten og krav til forsvarlig fremdrift

Et av hovedformålene med opprettelsen av Gjenopptakelseskommisjonen var å sikre mulighet for omfattende utredning og opplysning av gjenåpningssaken. Departementet mente at det i større grad burde være samfunnets – og ikke den domfeltes – ansvar å sørge for at justismord avdekkes.

Dette ble forsøkt løst ved å gi kommisjonen en rekke domstollignende virkemidler for å opplyse saken på ulike vis, herunder adgang til å avholde muntlige forhandlinger og innkalle vitner.

I tillegg er kommisjonen – i likhet med andre forvaltningsorganer – pålagt en selvstendig plikt til å opplyse saken, som «favner atskillig videre enn den plikten som påhviler domstolene etter § 294». Den mest vesentlige forskjellen mellom kommisjonens og domstolenes utredningsplikt er ifølge forarbeidene at «kommisjonen skal ta initiativ og gå aktivt til verks for å belyse sakens faktiske og rettslige sider».⁷¹

Kommisjonens utredningsplikt er lovfestet i § 398 første ledd første punktum. Det heter der at kommisjonen «av eget tiltak» skal sørge for at saken er «så godt opplyst som mulig før den avgjør om begjæringen skal tas til følge». Ordlyden tilsvarer bestemmelsen i forvaltningsloven § 17, som uttrykker forvaltningens alminnelige undersøkelsesplikt. I likhet med utredningsplikten etter forvaltningsloven må også kommisjonens plikt til å opplyse saken forstås med visse forbehold:

«Plikten til å opplyse saken så godt som mulig skal ikke oppfattes helt bokstavelig, men uttrykker på samme måte som § 294 og forvaltningsloven § 17 første ledd en rettslig standard som forutsetter en nærmere avveining i den enkelte saken. Meningen er at kommisjonen skal opplyse saken så godt som mulig ut fra hva som er praktisk mulig og økonomisk forsvarlig tatt i betraktning sakens alvor og dens betydning for siktede. Avveiningen kan føre til at et nytt bevis likevel ikke innhentes, selv om det kan bidra til å opplyse saken ytterligere.»⁷²

Kommisjonen avgjør selv hvordan utredningen skal foregå. Det følger av § 398 første ledd tredje punktum at kommisjonen «kan innhente opplysninger på den måten den anser hensiktsmessig, jf. §§ 398 a og 398 b, og avholde muntlige høringer». Kommisjonen er ifølge forarbeidene gitt «vidt spillerom til selv å avgjøre – innenfor de rammene loven setter – hvordan saken best kan opplyses».⁷³

⁶⁷ Se punkt 5.1.1.

⁶⁸ Ot.prp. nr. 54 (2005–2006) s. 11.

⁶⁹ Ot.prp. nr. 11 (2007–2008) s. 87–88.

⁷⁰ Ot.prp. nr. 54 (2005–2006) s. 10.

⁷¹ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 75.

⁷² Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 75.

⁷³ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 75.

I likhet med andre forvaltningsorganer har kommisjonen videre en plikt til å sørge for *forsvarlig fremdrift* i saksbehandlingen. Det heter i § 398 første ledd andre punktum at «[a]vgjørelsen skal forberedes og avgjøres uten ugrunnet opphold».

Loven sier ikke noe mer om hvordan saksavviklingen skal organiseres, og det er ikke gitt egne regler om hvordan kommisjonen skal prioritere sakene. I forarbeidene er det påpekt at det i utgangspunktet er naturlig at kommisjonen behandler sakene i den rekkefølgen de kommer inn. Departementet mente videre at prioriteringsreglene som gjaldt for den skotske kommisjonen, kunne gi en viss veiledning også for den norske. Det tilsier at Gjenopptakelseskommisjonen bør prioritere «saker der siktede soner frihetsstraff, er alvorlig syk eller tilårskommen, og [...] saker der det har fremkommet sterk kritikk mot påtalemyndigheten eller domstolene».⁷⁴

8.7.2 Kommisjonens innsyn i straffesaksdokumentene

Det følger av politiregisterforskriften § 27-2 andre ledd at en begjæring fra offentlig myndighet om utlån av dokumentene i en avsluttet straffesak «som regel [bør] etterkommes når lån av dokumentene anses nødvendig for å fremme mottakerorganets oppgaver etter lov, instruks eller oppnevningsgrunnlag». Bestemmelsen gir hjemmel for å låne ut straffesakens dokumenter til bruk for kommisjonen i gjenåpningssaker. Etter gjeldende retningslinjer skal politiet oversende «komplette» dokumenter til kommisjonen, hvor både «personalmappe og eventuelt video- og lydbåndsoptak» skal legges ved.⁷⁵ Dokumentene som er utlånt, kan bare brukes til formålet som begrunner utlånet, jf. § 27-2 femte ledd.

Dersom dokumentene er underlagt særskilt taushetsplikt, og organet som besitter dem, ikke mener at taushetsplikten kan eller bør brytes, oppstår spørsmålet om i hvilken grad kommisjonen også kan få, eller har krav på, innsyn utover det som følger av de ordinære reglene.

Høyesterett har i avgjørelsen HR-2023-2312-A i den såkalte «Flydropp»-saken vurdert om det var adgang til å gi kommisjonen innsyn i lyd- og bildeopptak av vitneforklaringer fra en ankeforhandling som hadde gått for lukkede dører, jf. domstoloven § 125 første ledd bokstav b,⁷⁶ og som det var pålagt taushetsplikt om etter domstoloven § 130. Lagmannsretten hadde nektet kommisjonen innsyn i opplysningene. Høyesterett la på sin side til grunn at kommisjonen måtte anses å ha «rettslig interesse» i saken, jf. straffeprosessloven § 28 første ledd bokstav d, og at kommisjonen derfor i utgangspunktet hadde krav på innsyn. Høyesterett uttalte videre:

«Hensynet til en mest mulig tillitvekkende behandling av gjenåpningsbegjæringene som i størst mulig utstrekning leder frem til materielt riktige avgjørelser, taler med styrke for å gi kommisjonen tilgang til det klausulerte materialet.»⁷⁷

Høyesterett fant derfor – etter en avveining av motstridende hensyn – at straffeprosessloven § 28 fjerde ledd andre punktum måtte tolkes innskrenkende, slik at det ble anledning til å gi kommisjonen innsyn uten hinder av pålegget om hemmelighold. Avgjørende for vurderingen var at Høyesterett så det slik at kommisjonen ville være forpliktet til å holde opplysningene skjult også for partene i gjenåpningssaken, som ifølge Høyesterett måtte betraktes som «uvedkommende» i relasjon til de klausulerte opplysningene, jf. domstoloven § 199.⁷⁸ Høyesterett viste videre til kommisjonens samfunnsoppdrag, og viktigheten av å unngå «uro og spekulasjon» om saken:

«Det vil kunne være en vedvarende kime til uro og spekulasjon dersom et tilgjengelig bevis i en avsluttet straffesak ikke skal kunne fremlegges for kommisjonen. Gjenåpning er et ekstraordinært rettsmiddel, og kommisjonens ansvar for å avdekke urett som kan ha blitt begått, står i en særstilling. Det er kommisjonen som er nærmest til å vurdere behovet for å innhente det aktuelle materialet.»⁷⁹

⁷⁴ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 75.

⁷⁵ Se Riksadvokaten (22.12.04) s. 1.

⁷⁶ Høyesterett åpnet for at vurderingen kan slå annerledes ut dersom det er *andre forhold* som tilsier hemmelighold etter § 125 første ledd, «typisk når 'hensynet til statens forhold til en fremmed makt krever det', jf. bokstav a», se dommens avsnitt 81.

⁷⁷ Avsnitt 57.

⁷⁸ Avsnitt 72.

⁷⁹ Avsnitt 57.

8.7.3 Muntlig høring

Det følger av straffeprosessloven § 398 første ledd siste setning at kommisjonen «kan [...] avholde muntlige høringer». Bestemmelsen gir kommisjonen adgang til å bestemme etter eget skjønn om partene skal få mulighet til å presentere saken muntlig for kommisjonen.⁸⁰

Under lovarbeidet ble det av noen høringsinstanser pekt på at det i vanskelige saker kan være behov for muntlige forhandlinger, og at dette – av praktiske årsaker – ville bli vanskeliggjort dersom avgjørelsen av gjenåpningssaker ble lagt til et sentralisert organ.⁸¹ Departementet synes på sin side å ha ment at dette ikke ville være et avgjørende problem. I siste høringsbrev gis det uttrykk for at det er ønskelig med en fleksibel ordning, hvor kommisjonen fortløpende skal vurdere behovet for muntlige innslag ut fra hva som er best egnet til å opplyse saken:

«Kommisjonen vil som regel innhente opplysninger og bevis over tid, og på eget initiativ. Behandlingsformen vil derfor i en og samme sak dels kunne være muntlig, slik som når kommisjonen selv avhører siktede eller vitner, og dels være skriftlig, som for eksempel når dokumentbevis studeres. Hvor store innslag av muntlig behandling det bør være, bør kommisjonen selv bestemme ut fra hva som er best egnet til å opplyse saken. Kommisjonen bør ha mulighet til å avholde en sammenhengende muntlig høring etter mønster av reglene for hovedforhandling.»⁸²

Etter § 398 a fjerde ledd skal muntlig høring i utgangspunktet holdes for åpne dører. Kommisjonen, dvs. kommisjonsmedlemmene som er til stede i møtet,⁸³ kan imidlertid beslutte at møtet holdes for lukkede dører på nærmere bestemte vilkår. Vilåårene er utformet etter mønster av domstolloven § 125 b, c og d (tidligere a, b og c), og skal forstås på samme måte.⁸⁴ Blant annet kan

dette være aktuelt dersom hensynet til «privatlivets fred eller til ærbarhet krever det» – for eksempel i sensitive saker hvor man ønsker å skjerme fornærmede for offentligheten. Regelen om at h5ringen i utgangspunktet avholdes for åpne d5rer, omfatter ikke kommisjonens interne rådslagning og stemmegivning ved behandlingen av begjæringen.⁸⁵

Loven sier for 5vrig lite om hvordan slike muntlige h5ringer skal foregå. Også mer begrensede former kan være aktuelt. For eksempel kan det være aktuelt å eksaminere sakkyndige som har levert skriftlige innspill i saken, eller å sørge for at kommisjonsmedlemmene får mulighet til å utspørre vitner som har blitt avh5rt av en utreder i sekretariatet.⁸⁶

Muntlig høring er kun gjennomf5rt 5n gang siden kommisjonen ble opprettet, i den såkalte Torgersen-saken.⁸⁷

8.7.4 Avh5r av domfelte og vitner

Gjenopptakelseskommisjonen har etter loven adgang til å oppta forklaring fra domfelte/siktede eller vitner på tre ulike måter.

Det f5lger for det f5rste av straffeprosessloven § 398 a f5rste og andre ledd at kommisjonen kan innkalle henholdsvis siktede eller vitner til avh5r etter reglene om bevisopptak utenfor hovedforhandling. Et slikt avh5r foregår hos kommisjonen, jf. forutsetningsvis fjerde ledd.

Ved avh5r av domfelte, jf. f5rste ledd, gjelder de ordinære reglene i straffeprosessloven kapittel 8 tilsvarende. Det innebærer blant annet at domfelte plikter å m5te for kommisjonen, jf. § 85, og at vedkommende kan p5gripes ved uteblivelse, jf. § 88. Når domfelte selv begjærer gjenåpning, får disse reglene mindre betydning. Reglene kan imidlertid få betydning når det er flere siktede i samme sak, eller dersom p5talemyndigheten har begjært gjenåpning til skade.⁸⁸

⁸⁰ Bestemmelsen markerer samtidig at utgangspunktet er at behandlingen skjer skriftlig. Dette er i tråd med praksis fra tiden da gjenåpning foregikk i domstolene, hvor det kun ble avholdt muntlige forhandlinger dersom «særlige grunner» tilsa det. Det overveiende flertall av begjæringene ble også på denne tiden behandlet utelukkende på grunnlag av den skriftlige dokumentasjonen. Se Justis- og politidepartementet (15.03.99) s. 17.

⁸¹ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 11.

⁸² Justis- og politidepartementet (14.07.00).

⁸³ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 76.

⁸⁴ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 76.

⁸⁵ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 76.

⁸⁶ Etterkontroll (2012) s. 147.

⁸⁷ Fredrik Fasting Torgersen ble i 1958 dømt til livsvarig fengsel og ti års sikring for drapet på Rigmor Johnsen. Torgersen har begjært saken gjenåpnet en rekke ganger mellom 1958 og 2015. Siste begjæring ble avslått av Gjenopptakelseskommisjonen i 2021, se avgj5relse 17. juni 2021 (GK-2020-94).

⁸⁸ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 76.

Ved avhør av vitner, jf. andre ledd, gjelder de ordinære reglene i straffeprosessloven kapittel 10 og § 234 andre ledd tilsvarende. Det betyr blant annet at vitnet plikter å møte, jf. § 108, eventuelt etter avhenting, jf. § 115,⁸⁹ og at det plikter å forklare seg etter de nærmere reglene i §§ 117 flg. Ved avhør av vitner eller siktede for kommisjonen skal minst tre kommisjonsmedlemmer være til stede, jf. § 398 a første og andre ledds andre punktum.⁹⁰

For det andre kan kommisjonen begjære domstolene om å gjennomføre bevisopptak etter reglene i domstoloven § 43 andre ledd og § 44 flg., jf. straffeprosessloven § 398 b første ledd første punktum. Kommisjonen er altså gitt samme adgang som granskingskommisjoner, kontrollutvalg o.l., som etter § 43 andre ledd har mulighet til å be domstolene om bistand til å «granske faktiske forhold med sikte på å avdekke lovbrudd eller krittikkverdige forhold». Departementet la til grunn at kommisjonen iblant ville «vurdere det slik at et bevisopptak ved domstolene kan være å foretrekke fremfor selv å foreta avhøret».⁹¹ Ifølge forarbeidene skal en representant fra kommisjonen ha rett til å være til stede under avhøret og kan stille spørsmål til den som avhøres.⁹²

En tredje mulighet for kommisjonen er å innkalle siktede eller vitner til «mer uformelle avhør» etter reglene om politiavhør, jf. § 398 a femte ledd.⁹³ Bestemmelsen er ment å muliggjøre en «enklere fremgangsmåte» enn bevisopptak for kommisjonen og retten, og ville ifølge departementet være særlig viktig ettersom kommisjonsmedlemmene ikke arbeider på heltid.⁹⁴ Slike

avhør kan tas både av «[k]ommisjonen eller en som handler på vegne av den». Det innebærer at slike avhør kan gjennomføres av ett eller flere kommisjonsmedlemmer, eventuelt sammen med en eller flere utredere fra sekretariatet, eller utelukkende av en eller flere utredere.⁹⁵ Ved slike avhør gjelder heller ingen møte- eller forklaringsplikt. Reglene om politiavhør i påtaleinstruksen gjelder ifølge forarbeidene så langt de passer.⁹⁶

Praksis i dag er at det i all hovedsak er utrederne som gjennomfører samtaler og avhør med domfelte/siktede og vitner, og at kommisjonsmedlemmene og domstolene ikke involveres. Utvalget forestår det slik at de øvrige hjemlene til å innkalle til bevisopptak utenfor hovedforhandling mv. i praksis svært sjelden har blitt benyttet.

8.7.5 Personundersøkelse, observasjon, utleveringspålegg, tvangsmidler og oppnevning av sakkyndige

Etter straffeprosessloven § 398 b første ledd andre punktum kan kommisjonen sette frem begjæring for tingretten om personundersøkelse og observasjon etter reglene i straffeprosessloven kapittel 13, og om bruk av tvangsmidler etter kapitlene 14–16. Slike tvangsmidler kan blant annet være pågrepelse og fengsling eller ransaking. Departementet la til grunn at slike tvangsmidler bare unntaksvis ville bli aktuelt. Videre mente departementet at tungtveiende grunner talte mot at kommisjonen selv skulle kunne beslutte slike tiltak.⁹⁷ Kommisjonen har derfor kun kompetanse til å be retten vurdere dette.

Etter § 398 b andre ledd kan kommisjonen på egen hånd gi utleveringspålegg, dvs. kreve fremlagt «tinglige bevis», jf. § 210 første punktum. Departementet la til grunn at kommisjonen ikke bare ville ha behov for å avhøre vitner, men også å «innhente skriftlige bevis og få tilgang til andre ting som det er ønskelig å undersøke nærmere».⁹⁸ Kommisjonen kan derfor også foreta granskning av tingen, eller eventuelt av hus og annen eiendom, etter reglene i kapittel 12, jf. § 398 b andre ledd siste setning. Kommisjonen kan også oppnevne sakkyndige etter reglene i kapittel 11.

Utover adgangen til å oppnevne sakkyndige – som benyttes hyppig – forstår utvalget det slik at

⁸⁹ Departementet vurderte opprinnelig om kommisjonen skulle ha adgang til å beslutte at siktede og vitner skal hentes med tvang, jf. § 88 § 115. Alternativet var å kun gi kommisjonen mulighet til å be retten om å treffe en slik beslutning. Departementet la imidlertid vekt på hensynet til effektiv saksbehandling, samt at de ordinære reglene om forkynnelse mv. uansett ville komme til anvendelse og sikre en betryggende behandling, se Justis- og politidepartementet (14.07.00) s. 53. Løsningen ble at kommisjonens leder eller nestleder på egen hånd kan beslutte avhenting av siktede og vitner, jf. § 398 a tredje ledd.

⁹⁰ Avgjørelse om å kreve at et vitne skal uttale seg for kommisjonen om forhold som er underlagt lovbestemt taushetsplikt, jf. § 118, skal tas av kommisjonens leder eller nestleder, samt to andre medlemmer, og skal følge reglene om kjennelse, jf. § 398 a andre ledd fjerde punktum. Avgjørelsen treffes med alminnelig flertall og kan bringes inn for lagmannsretten etter reglene om anke over kjennelser og beslutninger, jf. femte punktum. Slike avgjørelser er de eneste avgjørelsene kommisjonen tar som kan ankes etter straffeprosesslovens regler, jf. regelen i § 395 tredje ledd første punktum.

⁹¹ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 76.

⁹² Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 76.

⁹³ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 76.

⁹⁴ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 41.

⁹⁵ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 41.

⁹⁶ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 41.

⁹⁷ Justis- og politidepartementet (14.07.00) s. 55.

⁹⁸ Justis- og politidepartementet (14.07.00) s. 55.

de øvrige virkemidlene som er nevnt her, sjelden anvendes som ledd i kommisjonens utredning.

8.7.6 Etterforskningsskritt

Et spørsmål som skapte en viss debatt under lovarbeidet, var om – og eventuelt i hvilken grad – politiet og påtalemyndigheten skulle ha en rolle i undersøkelsen av gjenåpningssaken.

Riksadvokaten mente at det ville være uheldig om påtalemyndigheten fikk en fremtredende rolle i gjenåpningssaken, fordi dette kunne skape inntrykk av at påtalemyndigheten «beskyttet seg selv og systemet», og slik sett svekke tilliten til både påtalemyndigheten og kommisjonen.⁹⁹ Riksadvokaten mente derfor at kommisjonens adgang til å be påtalemyndigheten om bistand til å etterforske saken burde være begrenset til særlige tilfeller og bare skje unntaksvis.¹⁰⁰ For å kunne oppfylle utredningsplikten mente riksadvokaten at kommisjonen burde «være slik bemannet at den selv kan utføre tradisjonelt etterforskningsarbeid, med unntak for enkelte tekniske undersøkelser hvor politiet [...] har kompetanse det ikke er naturlig at kommisjonen har selv».¹⁰¹

Departementet la på sin side til grunn at det «i en del tilfeller» ville være nødvendig å innhente ekstern bistand:

«Ideelt sett burde kommisjonen besitte ekspertise slik at den selv ikke bare avgjør at det skal foretas for eksempel etterforskningsskritt, men også selv kunne utføre etterforskning og foreta tekniske undersøkelser mv. En slik bemanning ville imidlertid kreve en ressursbruk som neppe lar seg forsvare – ikke en gang under engelske forhold [...] I en del tilfeller må kommisjonen derfor trekke veksler på eksterne hjelpere for å få opplyst saken slik kommisjonen finner nødvendig. I saker der det ikke kan rettes begrunnede innvendinger mot politiets habilitet, bør den kunne be om alle typer etterforskningsbistand fra politiet, for eksempel åstedsundersøkelser, ulike former for tekniske undersøkelser mv. For slik etterforskning får straffeprosessloven og påtaleinstruksen anvendelse på vanlig måte.»¹⁰²

I loven er avveiningen mellom disse hensynene løst i § 398 b tredje ledd, hvor det heter at kommi-

sjonen «i særlige tilfeller» kan «anmode» påtalemyndigheten om å utføre «nærmere angitte» etterforskningsskritt. Ordlyden gjør det klart at kommisjonen ikke rutinemessig kan be påtalemyndigheten om bistand, eller om en fullstendig etterforskning av saken. Dette er også understreket i forarbeidene:

«Det bør [...] ikke være slik at kommisjonen rutinemessig ber politiet om å forberede sakene. Dersom det i realiteten er politiet som må stå for sakens opplysning, kan dette svekke tilliten til kommisjonen. Slike anmodninger bør derfor begrenses til saker der spesielle hensyn gjør seg gjeldende, for eksempel hvor det er behov for særlig kompetanse som kommisjonen ikke selv besitter. Anmodningen må være konkret utformet, slik at den spesifiserer hvilke etterforskningsskritt som ønskes gjennomført.»¹⁰³

Bestemmelsen gjør det videre klart at kommisjonen ikke kan kreve, men bare *anmode*, påtalemyndigheten om bistand. Departementet forutsatte imidlertid at påtalemyndigheten i rimelig utstrekning ville etterkomme og prioritere de anmodningene kommisjonen kommer med.¹⁰⁴ Riksadvokaten så det som «selvsagt» at påtalemyndigheten ville etterkomme slike anmodninger.¹⁰⁵

8.8 Habilitet

Straffeprosessloven § 396 første til tredje ledd lyder slik:

«Kommisjonens medlemmer og andre som handler på vegne av den, kan ikke delta i behandlingen av en sak når personen ville ha vært ugild som dommer etter reglene i domstoloven §§ 106–108.

Har noen tidligere handlet i saken for eller på vegne av kommisjonen, er vedkommende ugild bare dersom vilkårene i domstoloven § 108 er oppfylt.

De øvrige reglene i domstoloven kapittel 6 gjelder tilsvarende så langt de passer.»

Bestemmelsen ble innført ved opprettelsen av Gjenopptakelseskommisjonen og viderefører de ordinære habilitetsreglene for dommere, som

⁹⁹ Riksadvokaten (02.07.99) s. 5. Se punkt 4.2.5.

¹⁰⁰ Riksadvokaten (16.11.00) s. 2.

¹⁰¹ Riksadvokaten (16.11.00) s. 5.

¹⁰² Se Justis- og politidepartementet (14.07.00) s. 55–56.

¹⁰³ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 77.

¹⁰⁴ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 77.

¹⁰⁵ Riksadvokaten (16.11.00) s. 3.

gjaldt direkte etter domstolloven da gjenåpning foregikk i domstolene. Ettersom avgjørelsene kommisjonen treffer, har «nær tilknytning til dømmende virksomhet», mente departementet at det var naturlig å ta utgangspunkt i domstollovens regler også for kommisjonens behandling. Reglene er imidlertid «på enkelte punkter justert som følge av at kommisjonens saksbehandling ikke knytter seg til noen hovedforhandling».¹⁰⁶

Henvisningen til domstolloven § 106 innebærer at et kommisjonsmedlem vil være inhabilt dersom vedkommende selv har nær tilknytning til den aktuelle straffesaken, for eksempel som fornærmet, eller dersom vedkommende står i et nært forhold til noen som er part eller for øvrig har nær tilknytning til saken. Domstolloven § 107 vil få anvendelse dersom kommisjonsmedlemmet har hatt en rolle i rettsprosessen som ledet til dommen, for eksempel som vitne. Departementet så det videre som selvsagt – uten uttrykkelig lovregulering – at et medlem vil være inhabilt dersom vedkommende har vært dommer eller lagrettemedlem i den aktuelle saken.¹⁰⁷

Henvisningen til domstolloven § 108 innebærer videre at et medlem vil være inhabilt dersom det foreligger andre «særegne omstendigheter» som er «skikket til å svekke tilliten til hans uhildethet», jf. første punktum. Det vil kunne tillegges vekt i vurderingen om domfelte – eller eventuelt påtalemyndigheten – hevder at medlemmet er inhabilt, jf. andre punktum. Det kan for eksempel være dersom vedkommende har hatt en mer perifer tilknytning til saken i jobbsammenheng enn det som følger av de automatiske inhabilitetsgrunnene i §§ 106–107.¹⁰⁸

Bestemmelsen i straffeprosessloven § 396 andre ledd omhandler tilfeller hvor inhabilitetsspørsmålet reises på bakgrunn av kommisjonsmedlemmets tidligere befatning med *gjenåpnings-saken*. Etter bestemmelsen er vedkommende bare inhabil dersom vilkårene i domstolloven § 108 er oppfylt. Hensikten med bestemmelsen er å forhindre at kommisjonens arbeid blir «lammet» ved gjentatte begjæringer om gjenåpning.¹⁰⁹ Bestemmelsen sikrer at medlemmene ikke automatisk blir inhabile dersom de tidligere har behandlet begjæringer i samme sak. Det må i stedet gjøres en konkret vurdering. Praksis om anvendelsen av

domstolloven § 108 tilsier at et kommisjonsmedlem for eksempel kan være inhabilt dersom vedkommende har kommet med tendensiøse uttalelser i forbindelse med den tidligere behandlingen av saken.¹¹⁰ Dersom kommisjonen «ellers ikke vil være vedtaksfør, kan stedfortredere for kortere tid eller for en enkelt sak oppnevnes av departementet», jf. straffeprosessloven § 395 andre ledd tredje punktum.

Reglene i § 396 første og andre ledd omfatter – i tillegg til medlemmene av kommisjonen – også andre som «handler på vegne av den». Det vil særlig være aktuelt for utredere i sekretariatet.¹¹¹

Etter § 396 tredje ledd gjelder de øvrige reglene i domstolloven kapittel 6 «tilsvarende så langt de passer». Med dette har man særlig siktet til reglene om «hvordan kommisjonen skal behandle inhabilitetsspørsmål».¹¹² Ifølge forarbeidene vil det særlig være reglene i domstolloven §§ 111, 113, 116, 117 andre ledd, 118, 120 og 121 som er aktuelle.¹¹³ Tar man loven på ordet, vil utgangspunktet dermed være at ingen kommisjonsmedlemmer bør delta i avgjørelsen av egen habilitet, jf. § 116, og at avgjørelsen skal treffes ved kjennelse, jf. § 118.¹¹⁴

Kommisjonens avgjørelse av habilitetsspørsmål kan ikke ankes, jf. straffeprosessloven § 395 tredje ledd første punktum. Høyesterett har videre slått fast at kommisjonens avgjørelse av inhabilitetsspørsmål er av «utpreget [...] prosessuell art», slik at det ikke vil være adgang til å bringe avgjørelsen inn for domstolene gjennom særskilt sivilrettslig søksmål.¹¹⁵ Dersom et inhabil kommisjonsmedlem har deltatt ved avgjørelsen av begjæringen, vil forholdet imidlertid kunne anses som en saksbehandlingsfeil ved avgjørelsen som kan prøves ved gyldighetssøksmål for domstolene.¹¹⁶

¹¹⁰ Etterkontroll (2012) s. 92.

¹¹¹ Se Justis- og politidepartementet (14.07.00) s. 50.

¹¹² Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 74.

¹¹³ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 74.

¹¹⁴ Kommisjonens behandling av inhabilitetsspørsmål ble vurdert, og på visse punkter kritisert, i Etterkontroll (2012) s. 93–94. Arbeidsgruppen mente det var uheldig at det enkelte kommisjonsmedlem i praksis selv avgjorde sin egen habilitet, ved å fratre uten votering over inhabilitetsspørsmålet. Arbeidsgruppen foreslo derfor en lovendring som ville sikre at kommisjonsmedlemmene som kollegium kan ta avgjørelser om habilitet uten at det aktuelle medlemmet selv behøver å delta. Forslaget ble ikke fulgt opp av straffeprosesslovutvalget, se NOU 2016: 24 s. 473.

¹¹⁵ Se Rt. 2008 s. 1571 avsnitt 22.

¹¹⁶ Se Rt. 2012 s. 519 avsnitt 77.

¹⁰⁶ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 73–74.

¹⁰⁷ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 74.

¹⁰⁸ I den retning Rt. 2003 s. 195 avsnitt 8.

¹⁰⁹ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 74.

8.9 Kommisjonens avgjørelser

8.9.1 Avgjørelsesform og begrunnelseskrav

Utgangspunktet etter straffeprosessloven § 395 tredje ledd andre punktum er at kommisjonens avgjørelser «treffes med alminnelig flertall hvis den ikke tas av kommisjonens leder eller nestleder». Altså er det klargjort at beslutningskravet for alle avgjørelser som treffes av kommisjonen som kollegium – herunder gjenåpningsavgjørelsene – er alminnelig flertall.

Det følger videre av § 399 andre punktum at fem kommisjonsmedlemmer, hvorav tre jurister, avgjør om gjenåpningsbegjæringen skal tas til følge. Altså er det for slike avgjørelser avklart når kommisjonen er beslutningsdyktig.

Loven sier for øvrig lite om hvilke eventuelle formkrav som gjelder for kommisjonens avgjørelser. For visse avgjørelser er det imidlertid bestemt at avgjørelsen skal treffes etter reglene om kjennelse. Av de prosessledende beslutningene gjelder dette for avgjørelser om å be vitner forklare seg om taushetsbelagte forhold, jf. § 398 a andre ledd, som også oppstiller en særskilt regel om beslutningsdyktighet, se fjerde punktum. I tillegg gjelder reglene om kjennelse for avgjørelser om å forkaste begjæringen etter forenklet behandling, jf. § 397 tredje ledd, og avgjørelsen av om gjenåpning skal tillates, jf. § 399 første punktum.

At avgjørelsen treffes etter reglene om kjennelse, innebærer at de alminnelige kravene til kjennelser i § 52 kommer til anvendelse. Det heter der i første punktum at kjennelser skal ha «grunner». Rettstilstanden er dermed videreført fra det som gjaldt da gjenåpning skjedde i domstolene.

Begrunnelseskravet for kjennelser er fleksibelt, slik at retten i utgangspunktet står forholdsvis fritt med tanke på hvor omfattende den ønsker å begrunne kjennelsen. Dersom kjennelsen avgjør det materielle kravet i saken, er det imidlertid antatt at kravet til saksfremstilling og begrunnelse er det samme som ved dommer.¹¹⁷ For øvrig må det alltid fremgå av kjennelsen hvilket faktum avgjørelsen bygger på, og hvilken rettsanvendelse som er lagt til grunn.¹¹⁸

Høyesterettspraksis gir veiledning for hvordan begrunnelseskravet skal forstås for dommer i straffesaker, som altså langt på vei må antas å gjelde tilsvarende for kommisjonens avgjørelser av gjenåpningsspørsmålet. Det følger av straffe-

prosessloven § 40 første ledd at domsgrunnene i en fellende dom «bestemt og uttømmende» skal angi «det saksforhold retten har funnet bevist som grunnlag for dommen». Det kreves med andre ord at retten klargjør hvilket faktum retten har funnet bevist («bevisresultatet»). I tillegg følger det av fjerde ledd – for saker avgjort med meddomsrett – at «hovedpunktene i rettens bevisvurdering» også må angis. Dette innebærer at retten både må gi uttrykk for *hva* den har funnet bevist og begrunne *hvorfor*.¹¹⁹ Det er imidlertid bare de «sentrale»¹²⁰ eller «springende»¹²¹ punktene i bevisvurderingen som må begrunnes. Det er altså ikke nødvendig å gi en «fullstendig redegjørelse for alle momenter ved bevisbedømmelsen».¹²²

Hvordan begrunnelseskravet mer konkret skal forstås ved avgjørelser om gjenåpning, er i liten grad belyst i forarbeidene eller rettspraksis. For avgjørelser om å forkaste begjæringer som vurderes slik at de «åpenbart ikke kan føre frem», jf. § 397 tredje ledd andre punktum, gir forarbeidene en viss veiledning:

«Kravet til grunngjeving etter straffeprosesslova § 52 er såpass fleksibelt med omsyn til kva grunngjevinga skal innehalde at føresegna ikkje står i vegen for å avgrense grunngjevinga til det som er naudsynt for å gi ei forklaring på kvifor kravet ikkje førte fram. Det følgjer av § 397 tredje ledd andre punktum at avgjerd etter denne regelen berre er aktuelt når kravet 'åpenbart ikke kan føre frem'. I slike tilfelle kan ein ofte gje ei grunngjeving i meir generelle ordelag enn i saker som har bode på tvil. Kommisjonen treng ikkje alltid referere alt det som eit krav om gjenopptaking er grunngitt med; det må vere nok å gjengi det som er naudsynt for å forklare avgjerda. Argument som openbert ikkje kan føre fram, må kunne avskjerast med ei kort kommentar om nettopp dette. Ei viss rettleiing får ein i forarbeida til § 19-6 i den nye tvistelova (Ot.prp. nr. 51 (2004–2005), særleg side 436–437).»¹²³

¹¹⁹ Se bl.a. Rt. 2009 s. 1439 avsnitt 28.

¹²⁰ Se HR-2022-1725-U avsnitt 13.

¹²¹ Se bl.a. HR-2022-424-U avsnitt 18. Formuleringen stammer fra forarbeidene til det som tidligere var § 40 femte ledd, og som ble innført i forbindelse med to-instansreformen, se Ot.prp. nr. 78 (1992–93) s. 77. Høyesterett la tidligere til grunn at dette begrunnelseskravet – som etter loven kun gjaldt for saker avgjort av meddomsrett – måtte gis analogisk anvendelse for lagmannsrettens vurdering av reaksjonsspørsmålet i saker avgjort med lagrette, se Rt. 2009 s. 750 avsnitt 76.

¹²² Se bl. a. HR-2022-1996-U avsnitt 24.

¹²³ Ot.prp. nr. 54 (2005–2006) s. 13.

¹¹⁷ Se Keiserud mfl. (2024), note 2 til straffeprosessloven § 52, ajourført 1. september 2024.

¹¹⁸ Keiserud mfl. (2020) s. 202.

Uttalelsen viser at begrunnelseskravet skjerpes dersom avgjørelsen er tvilsom, mens enklere begrunnelser kan gis for klare avgjørelser.

Utvalget har foreslått å innføre en særskilt bestemmelse om utforming og begrunnelse av kommisjonens avgjørelser, se punkt 21.10.

8.9.2 Gjentatte begjæringer og omgjøring

Det er etter loven ingen begrensninger for hvor mange ganger domfelte kan begjære en sak gjenåpnet. Loven oppstiller heller ingen særlige vilkår eller behandlingsform for gjentakelsestilfellene. Enhver ny begjæring i samme sak må derfor behandles etter de ordinære reglene, og det må gis en begrunnelse dersom begjæringen forkastes eller avslås.

Dersom det i den nye begjæringen ikke kommer frem noe nytt av betydning for avgjørelsen, vil det imidlertid tilsi at begrunnelsen for å forkaste eller avslå kan gjøres enklere. Kommisjonen har lagt til grunn at hvis begjæringen kun inneholder de samme anførselene som i tidligere begjæringer, er det normalt tilstrekkelig å vise til de drøftelsene og konklusjonene som ble gjort ved forrige behandling(er).¹²⁴

Ved gjentatte begjæringer må det i prinsippet gjøres en vurdering av om gjenåpningsbegjæringen skal anses som en «ny» begjæring, eller som en begjæring om omgjøring av kommisjonens forrige avgjørelse. Distinksjonen har nok liten betydning i praksis, ettersom det ikke er begrensninger for hvor mange ganger en sak kan begjæres gjenåpnet.

Høyesteretts ankeutvalg har lagt til grunn at kommisjonen – i tråd med alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper – har anledning til å omgjøre en avgjørelse dersom en part krever omgjøring eller varsler at avgjørelsen vil bli bragt inn for domstolene. Dersom avgjørelsen lider av feil som gjør den ugyldig, plikter kommisjonen å vurdere om avgjørelsen kan opprettholdes etter ny behandling, eller om det må treffes en ny avgjørelse.¹²⁵

Kommisjonens praksis vedrørende gjentatte begjæringer, omgjøringsbegjæringer og «klager» på kommisjonens saksbehandling er omtalt nærmere og foreslått endret på visse punkter i punkt 21.8.

¹²⁴ Se Gjenopptakelseskommisjonens avgjørelse 31. august 2015 (GK-2015-111) s. 41–42.

¹²⁵ Rt. 2014 s. 436 avsnitt 8.

Kapittel 9

Behandlingen etter gjenåpning

9.1 Sideordnet domstol avgjør den gjenåpnede saken

Når en straffesak gjenåpnes, må påtalemyndigheten avgjøre om den opprinnelige tiltalen skal opprettholdes, om det skal tas ut ny tiltale, eller om det skal nedlegges påstand om frifinnelse. Selv om påtalemyndigheten legger ned påstand om frifinnelse, er det likevel opp til retten å avgjøre utfallet av saken, jf. straffeprosessloven § 400.

Dette har sammenheng med den alminnelige regelen i § 72 første punktum om at påtalemyndigheten bare kan beslutte å innstille straffeforfølgningen av en person «inntil dom er falt i første instans».¹ Når dommen er falt, overtar domstolene – gjennom ankesystemet – ansvaret for den videre oppfølgingen av saken.² Ved gjenåpning opprettholdes rettskraftvirkningene av den gjenåpnede dommen inntil domstolene har truffet en ny, rettskraftig avgjørelse. I praksis vil det imidlertid sjelden komme på tale å domfelle etter gjenåpning dersom påtalemyndigheten nedlegger påstand om frifinnelse.

Dersom påtalemyndigheten samtykker, kan retten avsi frifinnende dom uten hovedforhandling, jf. § 400 femte ledd andre punktum. Retten må likevel vurdere om det skal avholdes ny hovedforhandling. I vurderingen vil det særlig være relevant om siktede ønsker «den oppreising som en ny hovedforhandling kan gi».³ Etter § 400 femte ledd første punktum skal retten videre avsi frifinnende dom uten hovedforhandling dersom siktede er død.⁴

Når behandlingen skjer uten hovedforhandling, innebærer det at avgjørelsen skjer ved kontorforretning, uten meddommere.⁵ For tingrettens del

innebærer dette at saken behandles av én dommer, jf. forutsetningsvis § 276 første punktum.⁶ Ved behandling i lagmannsretten kan frifinnelsesdom også skje uten ankeforhandling med meddommere, jf. § 322, men da med tre fagdommere.⁷ I andre tilfeller behandles saken i utgangspunktet på samme måte som ved den opprinnelige behandlingen.

Etter § 400 tredje ledd kan et krav om gjenåpning trekkes tilbake av den som har begjært gjenåpning, inntil hovedforhandlingen begynner. Dersom motparten (siktede eller påtalemyndigheten) samtykker, kan begjæringen trekkes tilbake helt frem til hovedforhandling er avsluttet. Rettsvirkningen av et slikt tilbakekall er at saken ikke gjenåpnes, og at den opprinnelige dommen blir stående uendret.⁸ Dersom det er påtalemyndigheten som har begjært gjenåpning til gunst for siktede, og domfelte er underrettet om at begjæringen er tatt til følge, kan påtalemyndigheten bare tilbakekalle begjæringen med domfeltes samtykke, jf. tredje ledd andre punktum.

9.2 Valget av domstol

Den nye domstolsbehandlingen skjer ved en domstol som er «sideordnet» til den som avsa den angrepne dommen, jf. straffeprosessloven § 400 første ledd første punktum. Med «sideordnet» menes at domstolen befinner seg på samme hierarkiske nivå, men i en tilgrensende geografisk rettskrets. Hensikten er å verne domstolen som prøver saken på nytt, mot mistanke om at «kollegiale hensyn» eller «prestisjehensyn» påvirker den nye avgjørelsen.⁹

Regelen om at behandlingen skjer ved en domstol som er sideordnet til den opprinnelige, gjelder

¹ Se Ot.prp. nr. 35 (1978–79) s. 230.

² Det er gjort unntak fra dette utgangspunktet i enkelte tilfeller, se straffeprosessloven § 72 andre punktum.

³ Ot.prp. nr. 35 (1978–79) s. 230.

⁴ Det følger av straffeloven § 100 første ledd at straffansvar faller bort ved den skyldiges død. Det anses videre å være i strid med kravet til rettferdig rettergang i EMK artikkel 6 at det «avsies realitetsdom i skyldspørsmålet mot en avdød person», se Rt. 2014 s. 1045 avsnitt 45.

⁵ Keiserud mfl. (2020) s. 1447.

⁶ Etter ordlyden i § 276 første punktum settes tingretten bare med meddommere dersom saken behandles ved hovedforhandling, jf. Keiserud mfl. (2020) s. 1448.

⁷ Keiserud mfl. (2020) s. 1448.

⁸ Ot.prp. nr. 54 (2005–2006) s. 6.

⁹ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 49.

også dersom saken gjenåpnes til skade for siktede. Ved den nye behandlingen har vedkommende derfor ingen rett til å få skyldspørsmålet behandlet to ganger.¹⁰ Under høringsrunden i 2000 ble det foreslått av Ulf Stridbeck og andre personer tilknyttet Universitetet i Oslo at alle gjenåpnede saker skulle begynne enten i tingretten (den gang by-/herredsrett), eller lagmannsretten, for å sikre «likebehandling ved gjenopptagelsen».¹¹ Departementet mente på sin side at det ikke var «tilstrekkelig tungtveiende hensyn» som talte for at alle saker skulle begynne i lagmannsretten, noe som ville være «i strid med hensynene bak to-instansreformen».¹² Forslaget om å eventuelt la alle sakene begynne i tingretten ble ikke drøftet nærmere.

Dersom det er avsagt dom i flere instanser, regnes den domstol som i siste instans har prøvd den side av dommen som angrepet rettes mot, for å ha avsagt dommen, jf. § 400 første ledd andre punktum. Dersom lagmannsretten, og eventuelt Høyesterett, kun har behandlet straffutmålingen, mens gjenåpningen er begrunnet i vurderingen av skyldspørsmålet, vil tingretten dermed være riktig domstol.¹³ Dersom den angrepne dommen er avsagt av Høyesterett, behandles saken på nytt av Høyesterett, jf. § 400 andre ledd tredje punktum.¹⁴

Domstolen som skal foreta den nye behandlingen, utpekes av overordnet domstol, jf. § 400 andre ledd. Dersom det finnes flere domstoler med tilgrensende rettskrets, kan det i valget av domstol blant annet tas hensyn til arbeidsbyrden ved de aktuelle domstolene og siktedes bosted.¹⁵ Dersom «særlige grunner gjør det påkrevd», er det også adgang til å utpeke en domstol som ikke grenser til den opprinnelige domstolens rettskrets. Bestemmelsen bygger på noen av de samme betraktningene som ligger til grunn for domstoloven § 38, og

åpner for en vurdering av hva som anses hensiktsmessig i den konkrete saken.¹⁶

9.3 Rettsvirkningene av gjenåpning

En gjenåpnet sak skal underlegges «ny fullstendig behandling» i domstolene, jf. straffeprosessloven § 400 første punktum. Dette innebærer at forhandlingene i utgangspunktet skjer som ved første gangsbehandlingen, med mindre vilkårene for summarisk behandling gjennom tilståelsesdom er oppfylt, jf. straffeprosessloven § 248.¹⁷ Den nye behandlingen skjer videre uavhengig av den opprinnelige domstolsbehandlingen. Det er derfor ingen ting i veien for at domstolen kan komme til samme resultat som i den opprinnelige dommen. Gjenåpning til gunst er ikke «ensbetydende» med frifinnelse.¹⁸

Retten må imidlertid – som ellers – begrense seg til det som følger av tiltalebeslutningen, jf. straffeprosessloven § 38.¹⁹ Dersom det er påtalemyndigheten som har begjært gjenåpning til gunst, gjelder i tillegg begrensningen i straffeprosessloven § 351 om at endringen ikke kan være til skade for domfelte, se § 400 fjerde ledd. Denne begrensningen gjelder ikke dersom domfelte selv har begjært gjenåpning.

At saken gjenåpnes, innebærer ikke at den gjenåpnede dommen mister sin rettskraft. Gjenåpningen gjelder bare «hovedforhandlingen og ikke selve dommen».²⁰ Den gamle dommen mister først sin kraft når det foreligger en ny rettskraftig dom etter den nye behandlingen.²¹

Dersom gjenåpningen bare gjelder deler av en dom, vil de øvrige delene av den angrepne dommen bli stående.²² Den nye domstolsprøvingen vil da være begrenset til de delene av dommen som er gjenåpnet. Dersom retten frifinner for noen av forholdene omfattet av den opprinnelige dommen, må det fastsettes en ny, felles straff for de tidligere, rettskraftige delene som står ved lag, samt eventuelle forhold som pådømmes på nytt i den nye behandlingen.²³

En konsekvens av at dommen forblir rettskraftig, er at også *fullbyrdelsen* av dommen i utgangspunktet fortsetter, inntil det foreligger ny dom.

¹⁰ Keiserud mfl. (2020) s. 1444. En slik rett kan heller ikke utledes av SP art. 14. nr. 5, se HR-2017-241-A.

¹¹ Stridbeck mfl. (20.10.00) s. 3–4.

¹² Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 49.

¹³ Keiserud mfl. (2020) s. 1445.

¹⁴ Ettersom Høyesterett ikke prøver bevisbedømmelsen, jf. straffeprosessloven § 306 andre ledd, og det sjelden er aktuelt å overprøve Høyesteretts rettsforståelse, er det i praksis ofte avgjørelser fra Høyesteretts *ankeutvalg* som blir forsøkt gjenåpnet. Ved markeringen av Gjenopptakelseskommisjonens tiårsjubileum i 2014 uttalte daværende høyesterettsjustitiarius Tore Schei at gjenåpning av Høyesteretts avgjørelser «først og fremst» hadde vært rettet mot ankeutvalgets avgjørelser, og videre: «De fleste av disse sakene om gjenåpning som Høyesterett har hatt befatning med, har dreid seg om gjenåpning som følge av manglende begrunnelse, etter at Høyesterett i storkammer i Rt-2008-1764 slo fast at manglende begrunnelse av ankenektelser i straffesaker var i strid med FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter». Se Schei (2014) s. 235.

¹⁵ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 78.

¹⁶ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 77.

¹⁷ Keiserud mfl. (2020) s. 1446.

¹⁸ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 49.

¹⁹ Keiserud mfl. (2020) s. 1446.

²⁰ Keiserud mfl. (2020) s. 1445.

²¹ Keiserud mfl. (2020) s. 1446.

²² Rt. 2010 s. 1489 avsnitt 28.

²³ Rt. 2010 s. 1489 avsnitt 30.

Dersom domfelte fortsatt soner, har vedkommende altså ikke krav på å bli løslatt. Det vil også kunne være grunnlag for å forlenge en eventuell forvaring av domfelte, jf. straffeloven § 43, etter at saken er gjenåpnet.

Etter straffeprosessloven § 452 andre ledd kan imidlertid domstolen som behandler den gjenåpnede saken, beslutte at fullbyrdingen helt eller delvis skal utstå i påvente av den nye avgjørelsen. Ifølge forarbeidene vil gjenåpning «gjørne være et tungtveiende argument for at fullbyrdingen bør utsettes til saken er endelig avgjort».²⁴ I avgjørelsen av spørsmålet om løslatelse av Viggo Kristiansen, etter gjenåpningen av dommen mot ham i Baneheia-saken, uttalte Høyesteretts ankeutvalg at «dersom det sentrale grunnlaget for domfellelsen og straffutmålingen er besluttet gjenåpnet, bør videre fullbyrding av idømt straff utstå med mindre klare og tungtveiende grunner taler for at fullbyrdelsen skal fortsette».²⁵

Avgjørelsen illustrerer for øvrig at vurderingen av løslatelse etter § 452 må ses i sammenheng med en eventuell vurdering av om domfeltes forvaring skal forlenges. I begge vurderingene vil hensynet til å unngå en vedvarende krenkelse mot domfelte, holdt opp mot samfunnsvern hensynet, stå sentralt. Etter at påtalemyndigheten ga til kjenne at de ikke ville be om å få forvaringen av Kristiansen forlenget, kom ankeutvalget til at Kristiansen skulle løslates etter § 452. I vurderingen ble det lagt vekt på at det kun gjensto kort tid av soningen. I en slik situasjon kunne ankeutvalget ikke se at hensynet til samfunnsvern eller andre tungtveiende grunner talte for å fravike hovedregelen i straffeprosessloven § 452 andre ledd om utsatt fullbyrdelse.²⁶

Den nye domsavgjørelsen kan angripes med rettsmidler på ordinært vis. I prinsippet er det derfor ingen ting i veien for at også den nye avgjørelsen kan gjenåpnes.²⁷

9.4 Erstatning og dekning av sakskostnader etter gjenåpning

Dersom en sak gjenåpnes til domfeltes gunst og ender med frifinnelse, kan domfelte på nærmere vilkår kreve dekket «nødvendige utgifter til [sitt] forsvar», jf. straffeprosessloven § 438 første ledd. Dette er aktuelt dersom kommisjonen ikke har oppnevnt forsvarer for domfelte, jf. § 397 andre

ledd. Andre enn domfelte – for eksempel personer som har bistått domfelte i gjenåpningssaken uten betaling – kan også bli tilkjent dekning for sine «omkostninger» etter en nærmere vurdering, jf. § 438 tredje ledd.²⁸

Dersom avgjørelsen går domfelte «imot», er utgangspunktet derimot at vedkommende «bør» pålegges å erstatte statens nødvendige omkostninger ved saken, jf. straffeprosessloven § 436 andre, jf. første ledd.²⁹ Avgjørelsen anses å gå «imot» domfelte dersom vedkommende ikke oppnår noen endring til gunst med den nye avgjørelsen. Ved gjenåpning av dom fra en ankeinstans må vurderingen gjøres ved å sammenligne det nye resultatet med den tidligere avgjørelsen i *ankeinstansen*. Dersom lagmannsrettens opprinnelige avgjørelse blir endret til gunst etter gjenåpning, kan staten derfor ikke kreve dekket sine omkostninger forbundet med den nye behandlingen, selv om resultatet er negativt for domfelte sammenlignet med avgjørelsen i *tingretten*.³⁰

I tillegg til å kreve dekket nødvendige utgifter til sitt «forsvar», kan domfelte også – ved frifinnelse etter gjenåpning – kreve erstatning av staten for annet økonomisk tap som straffeforfølgningen har påført ham, jf. § 444 første ledd. Dersom den nye behandlingen fører til en mildere straffereaksjon, har domfelte også krav på erstatning for tap som kan knyttes til at domfelte har måttet sone (eller på annen måte utholde) den «overskytende» straffen. Dette følger av § 444 siste ledd, som sier at domfelte har krav på erstatning for økonomisk tap som skyldes «fullbyrdet straff som overstiger den straff som idømmes etter gjenåpning».

Utover dette følger det av § 447 tredje ledd første punktum at den som blir frifunnet etter fullbyrdet fengselsstraff, har rett på oppreisning for krenkelse eller annen skade av ikke-økonomisk art. Bestemmelsen gir altså domfelte krav på oppreisning dersom vedkommende urettmessig har måttet sone fengsels- eller annen frihetsstraff. Oppreisningen fastsettes etter «forholdene i den konkrete sak», jf. andre punktum, og gir anvisning på en «rimelighetsvurdering». Utmålingen skal «i størst mulig grad ta hensyn til den konkrete personlige påkjenningen siktede har vært utsatt for».³¹

²⁴ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 78.

²⁵ HR-2021-1186-U avsnitt 15.

²⁶ HR-2021-1186-U avsnitt 16.

²⁷ Keiserud mfl. (2020) s. 1447.

²⁸ Se nærmere i punkt 8.6.1 og 8.6.2.

²⁹ Straffeprosessutvalget foreslo å «snu utgangspunktet», slik at hovedregelen skulle være at domfelte ikke blir ansvarlig for statens omkostninger, se NOU 2016: 24 kapittel 26. Forslaget er foreløpig ikke fulgt opp.

³⁰ Se Rt. 2009 s. 1498.

³¹ Ot.prp. nr. 77 (2001–2002) s. 75.

Kapittel 10

Kontroll av kommisjonens avgjørelser og saksbehandling

10.1 Sivilombudets kontroll

Gjenopptakelseskommisjonen er et forvaltningsorgan og er dermed underlagt Sivilombudets kontroll, jf. sivilombudsloven § 4. Dette er også forutsatt i forarbeidene.¹ Det er imidlertid flere sider ved ombudets mandat og arbeidsmetode som gjør at ombudets kontroll med Gjenopptakelseskommisjonen i praksis er begrenset.

Ombudets arbeidsområde omfatter ikke domstolene, jf. sivilombudsloven § 4 andre ledd bokstav d. Det kan tilsi at ombudet vil være tilbakeholdent i prøvingen av sider ved kommisjonens avgjørelser som direkte tar stilling til den angrepne domsavgjørelsen. Dermed vil ombudets prøving være begrenset, særlig når det gjelder prøvingen av faktum, eller – i den grad kommisjonen har vurdert det – av rettsforståelsen domstolene har lagt til grunn i sin avgjørelse, for eksempel av om straffbarhetsvilkårene er oppfylt.

Ombudets saksbehandling skjer videre i all hovedsak skriftlig, på bakgrunn av sakens dokumenter og skriftlige uttalelser fra partene, jf. sivilombudsloven § 10 andre ledd. Det gjør at ombudets mulighet for å vurdere faktiske forhold generelt er begrenset. Ombudet tar derfor i praksis sjelden stilling til uenighet om faktum mellom klageren og forvaltningsorganet. Det tilsier også at ombudet vil være tilbakeholdent med å prøve kommisjonens vurdering av faktum.

I tillegg vil ombudet bare i begrenset grad prøve forvaltningens skjønnsutøvelse. Det er først og fremst aktuelt for ombudet å vurdere om forvaltningen har lagt vekt på relevante hensyn, og om resultatet av skjønnsutøvelsen er «grovt urimelig» etter den alminnelige læren om myndighetsmisbruk. Dette tilsier at ombudet i liten grad vil prøve kommisjonens vurdering av om en sak bør gjenåpnes, i den grad vilkårene åpner for skjønn. For eksempel er det lite trolig at ombudet vil overprøve kommisjonens vurdering av om «tungtveiende hensyn tilsier at siktedes skyld blir

prøvd på ny», jf. straffeprosessloven § 392 andre ledd, eller kommisjonens vurdering av «kan-skjønn» som skal utøves etter paragrafens første ledd, når vilkårene for gjenåpning i bestemmelsen er oppfylt.

Ombudet har dessuten uttalt at kommisjonens sammensetning, de særskilte saksbehandlingsreglene den er underlagt, og dens uavhengighet tilsier at ombudet generelt vil være tilbakeholdent med å prøve «realiteten» i kommisjonens avgjørelser av om begjæringer om gjenåpning skal tas til følge.² I praksis er ombudets kontroll av kommisjonens virksomhet derfor i all hovedsak begrenset til saksbehandlingen.

Det finnes bare ett eksempel på at ombudet har rettet kritikk mot kommisjonen. I uttalelse 22. juni 2010 i sak 2010/610 kom ombudet til at kommisjonen hadde bygd på feil forståelse av hva som utgjorde «sakens dokumenter» i domfeltes sak ved spørsmål om innsyn hos kommisjonen, jf. straffeprosessloven § 398 siste ledd, jf. § 242. Kommisjonen ble bedt om å behandle domfeltes innsynskrav på nytt.

10.2 Domstolskontroll med kommisjonens avgjørelser

Det følger av straffeprosessloven § 395 tredje ledd at kommisjonens avgjørelser bare kan ankes eller brukes som ankegrunn der det er uttrykkelig sagt i loven. Bestemmelsen avskjærer både kommisjonens prosessledende avgjørelser, samt avgjørelser av om saken skal gjenåpnes, fra å kunne ankes etter straffeprosessens regler.³ Etter § 398 a andre ledd kan kommisjonens pålegg om at vitner skal forklare seg om taushetsbelagte forhold, ankes inn for lagmannsretten etter ordinære regler om anke over kjennelser og beslutninger.

¹ Se Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) punkt 4.5.6.3 s. 47–48.

² Se bl.a. Sivilombudets avsluttende brev 3. oktober 2005 i sak 2005/1190.

³ Se Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 73.

Når det gjelder kommisjonens avgjørelser av om gjenåpningsbegjæringen skal tas til følge, følger det av forarbeidene at det skal være anledning til å bringe disse inn for domstolene gjennom sivilrettslig søksmål. Nærmere bestemt ble det lagt til grunn at det «bør gjelde de samme reglene for domstolsprøving av kommisjonens avgjørelse som for domstolsprøving av andre typer forvaltningsvedtak».⁴

Den nærmere rekkevidden av dette utgangspunktet er klarlagt av Høyesterett i Rt. 2012 s. 519 (storkammer). Høyesterett konkluderte der med at kommisjonens avgjørelser kan overprøves av domstolene, men at prøvingen vil være begrenset i omfang. Domstolene kan prøve kommisjonens generelle tolkning av straffeprosessloven § 391 nr. 3 og § 392 andre ledd, som var de aktuelle bestemmelsene i saken. Domstolene er imidlertid avskåret fra å prøve kommisjonens bevisbedømmelse og den konkrete rettsanvendelsen. Også prøvingen av saksbehandlingen vil ifølge Høyesterett være begrenset. Prøvingen omfatter kun «grunnleggende saksbehandlingsregler» og tar sikte på å avdekke «grove og åpenbare feil». Dette innebærer blant annet at prøvingen av om utredningsplikten er overholdt, vil være begrenset.⁵

Høyesteretts syn på omfanget av prøvingsretten hadde sammenheng med at departementet og

Stortinget – slik Høyesterett så det – hadde «ønsket å avskjære eller i alle fall å begrense prøvingsadgangen, men at det ikke ville utfordre mulige konstitusjonelle grenser».⁶ Omfanget av domstolenes prøvingsadgang ble foreslått utvidet av Straffeprosessutvalget.⁷ Utvalget ser nærmere på dette spørsmålet i kapittel 23.

Det er for øvrig lagt til grunn i høyesterett-praksis at enkelte av kommisjonens øvrige avgjørelser kan bringes inn for domstolene gjennom sivilprosessuelt søksmål. Kommisjonens prosessledende avgjørelser kan prøves i den utstrekning slike avgjørelser i forvaltningen ellers kan være gjenstand for selvstendig søksmål.⁸ Dette vil gjelde for avgjørelser som i mindre grad er å anse som prosessledende, og som er mer naturlig å anse som selvstendige rettsforhold.⁹ Etter praksis gjelder dette avgjørelser om å innvilge eller nekte oppnevning av forsvarer¹⁰ og antagelig avgjørelser om å innvilge eller nekte domfelte partsinnsyn.¹¹

⁶ Rt. 2012 s. 519 avsnitt 62.

⁷ NOU 2016: 24 s. 471–473.

⁸ Rt. 2008 s. 1571 avsnitt 20.

⁹ Rt. 2008 s. 1571 avsnitt 21.

¹⁰ Rt. 2008 s. 1571 avsnitt 26. Prøvingskompetansen vil imidlertid være «svært begrenset».

¹¹ Se Brosveit (2017), note 2487 til straffeprosessloven § 398, sist revidert 7. september 2017, med henvisning til Rt. 2008 s. 1571.

⁴ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 47.

⁵ Rt. 2012 s. 519 avsnitt 75–77.

Kapittel 11

Påtalemyndighetens rolle i gjenåpningssaker

11.1 Før gjenåpning – aktivitetsplikt ved mistanke om uriktig domfellelse?

Det følger av straffeprosessloven § 55 andre ledd at påtalemyndighetens tjenestemenn skal opptre «objektivt i hele sin virksomhet». Den såkalte objektivitetsplikten innebærer at påtalemyndigheten i etterforskningen skal opptre «nøytral og upartisk i den forstand at man skal avdekke og vurdere både det som svekker og styrker mistanken mot en antatt gjerningsperson».¹ Objektivitetsplikten anses som en rettssikkerhetsgaranti for den mistenkte, men også som en «forutsetning for at etterforskningen blir så pålitelig at den danner grunnlag for korrekte rettslige beslutninger».² Med andre ord bidrar objektivitetsplikten til å sikre et materielt riktig resultat.

Etter ordlyden i § 55 gjelder objektivitetsplikten i utgangspunktet også etter at det er avsagt dom, jf. formuleringen «i hele sin virksomhet».³ Etter praksis og teori fremstår det imidlertid noe mindre klart om plikten – i tillegg til å kreve aktive undersøkelser før det tas ut tiltale – også innebærer et ansvar for å undersøke grunnlaget for tiltalen etter at dommen er falt. Dette vil være aktuelt for eksempel dersom påtalemyndigheten får kjennskap til nye bevis gjennom etterforskningen av en annen sak, som peker i retning av at domfelte kan være uskyldig.

I teorien er det lagt til grunn at påtalemyndigheten trolig har en viss aktivitetsplikt i slike tilfeller, iallfall dersom det er snakk om «forhold som umiddelbart og klart gir grunn til å stille spørsmål ved avgjørelsens riktighet til domfeltes gunst».⁴ Altså kan påtalemyndigheten ha en plikt til å undersøke saken med sikte på å begjære gjenåpning til gunst for domfelte.⁵ Et utslag av denne plikten kan for øvrig spores i påtalemyndighetens

adgang til å anke en dom til domfeltes gunst, som gjelder uten hinder av frist, jf. straffeprosessloven § 309.⁶

Under lovarbeidet før opprettelsen av Gjenopptakelseskommisjonen ble det tatt opp om man burde lovfeste en plikt for påtalemyndigheten til å begjære gjenåpning ved mistanke om uriktig domfellelse, eller i det minste å underrette domfelte eller dennes forsvarer om forhold som kan tilsi gjenåpning, etter modell fra blant annet østerriksk rett.⁷ Justisdepartementet la til grunn at en slik plikt langt på vei måtte antas å gjelde på ulovfestet grunnlag, og at en lovfesting kunne være hensiktsmessig av «pedagogiske grunner». Departementet ville derfor vurdere forslaget nærmere ved anledning.⁸ Forslaget er ikke fulgt opp.

Riksadvokaten har lagt til grunn at en slik aktivitetsplikt kan oppstå i visse tilfeller. Helt siden etableringen av kommisjonen i 2004 har riksadvokaten gitt uttrykk for at påtalemyndigheten har et «ansvar for å gjenopprette feil» i tilfeller hvor det senere viser seg at domfelte kan ha vært utilregnelig på gjerningstiden.⁹ I referat fra riksadvokatens årlige møte med statsadvokatene i 2008 heter det videre at «statsadvokatenes aktivitetsplikt» ved mistanke om utilregnelighet hos domfelte skulle «understrekkes og innskjerpes». Slike saker skulle ikke sendes Justisdepartementet med anbefaling om benådning, men «behandles slik at

¹ Riksadvokaten (3/2018) s. 21.

² Riksadvokaten (3/2018) s. 22.

³ Aaen (2022) s. 211.

⁴ Aaen (2022) s. 211. I samme retning Kjelby (2023) s. 339.

⁵ Alternativt kan påtalemyndigheten anke til gunst for siktede uten hinder av ankefristen, jf. straffeprosessloven § 309.

⁶ Se Keiserud mfl. (2020) s. 1234, som skriver at § 309 må ses i lys av objektivitetsplikten. Se nærmere om påtalemyndighetens adgang til å anke til gunst uten hinder av frist i punkt 11.5.

⁷ Se Erling Moss (04.10.96) s. 11. I Danmark finnes det en bestemmelse som angir at retten eller påtalemyndigheten «bør» underrette den domfelte om omstendigheter som kan gi grunnlag for gjenåpning, se retsplejeloven § 977 Stk. 3. Se nærmere om det danske gjenåpningssystemet i punkt 13.2.

⁸ Justis- og politidepartementet (05.06.01).

⁹ Riksadvokaten (22.12.04) s. 3.

det er mulig å ta stilling til om påtalemyndigheten (riksadvokaten) skal begjære gjenåpning».¹⁰

Riksadvokatens praksis gir også eksempler på at det iblant gjøres undersøkelser for å avdekke om det kan ha skjedd feil i bevisvurderinger som går igjen i flere saker, for eksempel dersom ny forskning på et fagområde tilsier at det kan være mangler ved sakkyndiges uttalelser. Et eksempel på dette er påtalemyndighetens oppfølging av en rekke domfellelser for barnevold, etter debatten som oppsto i fagmiljøet om de såkalte «filleristingssakene».¹¹ Videre kan det være aktuelt å iverksette undersøkelser dersom det viser seg at det har skjedd svikt i rutiner for opplysning av sakene. I 2015 påla riksadvokaten politimestrene å gjennomgå samtlige saker i eget distrikt om uaktsomt drap i trafikken i tidsrommet 2005–2014, for å identifisere tilfeller hvor det ikke var innhentet ulykkesanalyse fra Statens vegvesen.¹²

Terskelen synes imidlertid å være forholdsvis høy for at påtalemyndigheten på eget initiativ skal begjære gjenåpning. I riksadvokatens brev til statsadvokatene om behandling av de nevnte filleristingssakene gis det uttrykk for at påtalemyndigheten «som den store hovedregel bare [vil] ta et slikt initiativ når det er klart at det foreligger et nytt bevis som synes egnet til å føre til frifinnelse».¹³

For øvrig kan det se ut til at terskelen for å undersøke om en domfellelse er uriktig, og eventuelt begjære gjenåpning til gunst, i praksis har ligget noe høyere i tilfeller hvor det er mistanke om rettsanvendelsesfeil.¹⁴ Dette kan ha sammenheng med at det i slike tilfeller vil kunne være snakk om et stort antall saker hvor feilen gjør seg gjeldende, og at det kan være vanskelig å få oversikt over de aktuelle sakene.

Riksadvokatens holdning til gjenåpning etter Høyesteretts klargjøring av derivatregelen i narkotikasaker¹⁵ er et eksempel på at påtalemyndigheten har lagt til grunn at det først og fremst er domfeltes ansvar å ta initiativ til gjenåpning når det viser seg at dommen er basert på uriktig lovanvendelse. Dette gjaldt selv om det etter Gjenopptakelseskommisjonens vurdering – i en sak som ble gjenåpnet som følge av Høyesteretts dom

– ikke var naturlig å si at dommen var «rettsutviklende».¹⁶ Etter kommisjonens avgjørelse ga riksadvokaten følgende retningslinje for påtalemyndighetens oppfølging av sakene:

«Det finst ikkje nokon lett tilgjengeleg oversikt over kor mange som er domfelt utelukkande på grunnlag av brot på derivatregelen, men ein reknar med at dei fleste av desse domfelte (saman med sin tidlegare forsvarar) allereie har vurdert om dei vil setje fram krav om gjenopning. Riksadvokaten kan ikkje sjå at det er naudsynt at påtalemakta på eige initiativ no går gjennom alle saker kor tiltalen gjaldt brot på derivatregelen med sikte på å vurdere om vilkåra for gjenopning er til stades, eller om ordre om fullbyrding skal trekkast. Ein held såleis fast på utgangspunktet om at det er opp til den part som ønskjer endring å ta initiativ til gjenopning.»¹⁷

Riksadvokaten ga uttrykk for samme oppfatning i et brev til ICJ Norge, etter anmodning fra dem om å vurdere gjenåpning av saker om ulovlig opphold og innreise i lys av straffrihetsregelen i flyktningkonvensjonen artikkel 31. I brevet gjentok riksadvokaten utgangspunktet fra retningslinjen om derivatsakene, og føyde til:

«I situasjoner der gjenåpning kan være aktuelt, må det bero på en nærmere vurdering hvilke initiativer som skal tas. I denne sammenheng har flere hensyn betydning. Utgangspunktet om at den som ønsker endring av en dom, selv må ta initiativ til gjenåpning, understøttes av flere hensyn. Som et konkret utslag av de generelle rettskraft- og innrettelseshensyn har det særlig betydning at den domfelte står nærmest til selv å vurdere om gjenåpning er aktuelt og ønskelig, og vedkommende kan ha legitime grunner for å legge saken bak seg. Dessuten kan det være meget arbeidskrevende for påtalemyndigheten å bringe klarhet i hvilke saker som kan danne grunnlag for gjenåpning, og å ta stilling til hvilken endring som eventuelt bør skje. I denne sammenheng kan det tilføyes at en lav terskel for påtalemyndigheten for å begjære gjenåpning, lettere vil kunne medføre skuffede forventninger for berørte parter dersom saken ikke ender med full frifinnelse. Det må videre tas hensyn til den rolle- og

¹⁰ Riksadvokatens publikasjoner (2/2015) s. 22.

¹¹ Riksadvokaten (25.10.21).

¹² Riksadvokaten (25.03.15).

¹³ Riksadvokaten (25.10.21).

¹⁴ Aaen (2022) s. 211

¹⁵ I Rt. 2010 s. 481 klargjorde Høyesterett at stoffet fenazepam ikke var å anse som narkotika etter derivatregelen i den dagældende «narkotikalist».

¹⁶ Se Gjenopptakelseskommisjonens avgjørelse 21. oktober 2010 (GK-2010-81).

¹⁷ Riksadvokaten (07.12.10).

ansvarsavklaring mellom påtalemyndigheten og Gjenopptakelseskommisjonen som lovgiveren la til grunn ved opprettelsen av kommisjonen, jf. Ot.prp. nr. 70 (2001–2002) punkt 4.4.3.5.»¹⁸

Bildet er imidlertid ikke entydig. I sakene som er omfattet av den såkalte «NAV-skandalen», ga riksadvokaten pålegg om at hvert politidistrikt skulle gjennomgå alle aktuelle saker for å undersøke om det var gjort rettsanvendelsesfeil. Domfelte og forsvarere ble informert om at riksadvokaten i slike tilfeller ville begjære gjenåpning til gunst for domfelte.¹⁹

11.2 Under gjenåpningssaken – saksopplysning og etterforskningsbistand

Et spørsmål som skapte en viss debatt under høringsrundene i forbindelse med opprettelsen av Gjenopptakelseskommisjonen, var om – og eventuelt i hvilken grad – politiet og påtalemyndigheten skulle ha en rolle i undersøkelsen av gjenåpningssaken.

Riksadvokaten ga i høringen uttrykk for at det ville være uheldig om påtalemyndigheten fikk en fremtredende rolle, fordi dette kunne skape inntrykk av at påtalemyndigheten «beskyttet seg selv og systemet», og slik sett svekke tilliten til både påtalemyndigheten og kommisjonen.²⁰ Riksadvokaten mente derfor at kommisjonens adgang til å be påtalemyndigheten om bistand til å etterforske saken burde være begrenset. Riksadvokaten mente også at påtalemyndigheten måtte få en tilbaketrunket rolle når det gjaldt å avgi uttalelse om grunnlaget for gjenåpning:

«Det er en logisk konsekvens av å velge en kommisjon som har selvstendig ansvar for å opplyse saken, og som selv har kompetanse og ressurser til dette, at påtalemyndigheten ikke anses som 'part' i gjenopptakelsessaker andre har fremsatt for kommisjonen. Påtalemyndigheten er, like lite som den domstol som har avsagt den dom som angripes, 'berørt' av kommisjonens avgjørelser. Påtalemyndigheten

opptrådte forutsetningsvis objektivt under etterforskningen og irettføringen av saken, og har ingen egeninteresse i utfallet av gjenopptakelsesbegjæringer fremsatt av andre. Først når saken eventuelt kommer for domstolen bør påtalemyndigheten gjeninntrre i sin partsrolle. Som i England, bør det være opp til kommisjonen å be om uttalelse fra påtalemyndigheten hvis den finner behov for dette. Særlig aktuelt vil det trolig være å be om påtalemyndighetens vurdering av om det som legges frem bør anses som 'et nytt bevis', jf. straffeprosessloven § 391 nr. 3. Påtalemyndigheten kan her ha opplysninger for eksempel om hva som passerte under hovedforhandlingen.»²¹

Departementet var «enig med riksadvokaten i at påtalemyndigheten ikke har noen annen interesse i utfallet av gjenopptakelsesbegjæringen enn at avgjørelsen blir materielt riktig, og at påtalemyndigheten [...] ikke er berørt på samme måte som siktede». Det ble derfor lagt til grunn at påtalemyndighetens rolle først og fremst skulle være å bidra «med opplysninger som vil være av betydning for kommisjonens avgjørelser», for å sikre at saken blir tilstrekkelig opplyst.²² I tillegg bidrar politiet og påtalemyndigheten ved utlån av straffesaksdokumentene.²³

En lignende forståelse av påtalemyndighetens rolle i gjenåpningssaker ble formidlet i et brev fra riksadvokaten til statsadvokatene og politimestrene 22. desember 2004, som fortsatt er gjeldende. I brevet er det gitt retningslinjer for påtalemyndighetens uttalelse i gjenåpningssaker. Det fremgår der at det særlig vil være aktuelt å opplyse om forhold som ikke fremgår klart av saksdokumentene – for eksempel «om de forhold som nå påberopes også var tema under hoved- eller ankeforhandlingen» – og for øvrig om det er gitt opplysninger i begjæringen som etter påtalemyndighetens oppfatning er «feilaktige». Videre pekes

²¹ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 41.

²² Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 42.

²³ Politiregisterforskriften § 27-2 andre ledd gir hjemmel for utlån av dokumentene i en avsluttet straffesak til offentlige myndigheter. Rutinene for utlån til Gjenopptakelseskommisjonen er nærmere beskrevet i riksadvokatens brev 22. desember 2004 til statsadvokatene og politimestrene om rutiner for påtalemyndigheten i gjenåpningssaker, se side 1–2. Dersom saken har vært behandlet av statsadvokaten, sendes dokumentene fra politiet via statsadvokaten til kommisjonen, slik at statsadvokaten blir kjent med saken på et tidlig tidspunkt. Politiets eller påtalemyndighetens egne vurderinger som fremgår av interne notater, oversendes i utgangspunktet ikke. Se nærmere om kommisjonens innsyn i dokumenter underlagt særskilt taushetsplikt i punkt 8.7.2.

¹⁸ Riksadvokaten (06.01.20).

¹⁹ Mæland (2021) s. 286.

²⁰ Riksadvokaten (02.07.99) s. 5. I tilfellene hvor påtalemyndigheten selv begjærer gjenåpning til *ugunst*, mente riksadvokaten imidlertid at det var naturlig at påtalemyndigheten igjen inntok sin «alminnelige rolle som part i saken», se høringsvaret s. 7.

det på at kommisjonen kan be om uttalelse om «konkrete forhold», men at dette trolig bare vil være aktuelt i «et fåtall av sakene».²⁴

Det har blitt hevdet at påtalemyndigheten i praksis har blitt involvert i gjenåpningssakene i større grad enn man så for seg da kommisjonen ble opprettet. I riksadvokatens oppsummering fra det årlige statsadvokatmøtet i 2006 heter det om dette:

«Erfaringene så langt viser at kommisjonen ber om uttalelse i langt større utstrekning enn hva påtalemyndigheten hadde sett for seg før etableringen av nyordningen. Uttalelsene kan være av stor betydning for utfallet av sakene, og fordrer fortsatt mye arbeid. Påtalemyndigheten har i dag nærmest en partsrolle som er tilnærmet lik den vi hadde før det nye systemet ble etablert, og som var ønsket endret.»²⁵

Daværende førstestatsadvokat Jørn Maurud var inne på det samme under Rettssikkerhetskonferansen i 2011. Maurud skal da ha uttalt at Gjenopptakelseskommisjonen involverte påtalemyndigheten i stor grad i gjenåpningssakene.²⁶ Professor Morten Holmboe har også i senere tid – blant annet i lys av Agder statsadvokatembeters opptreden i forbindelse med gjenåpningen av Baneheia-saken – stilt spørsmål om det er «trefende å beskrive påtalemyndighetens rolle som 'tilbaketrukket'».²⁷

11.3 Etter gjenåpning – etterforskning med sikte på eventuell ny tiltale

Etter at gjenåpning er besluttet, trer påtalemyndigheten inn i sin alminnelige rolle med ansvar for å etterforske saken med sikte på en eventuell ny tiltale. Påtalemyndigheten må da gjennomgå kommisjonens begrunnelse for gjenåpning med «friske øyne».²⁸ Objektivitetsplikten og det strenge straffeprosessuelle beviskravet gjelder «fullt ut også ved spørsmål om videre forfølgning etter gjenåpning».²⁹

Dersom påtalemyndigheten kommer til at det ikke er grunnlag for å ta ut tiltale, er det likevel opp til retten å avgjøre utfallet av saken, jf. straffe-

prosessloven § 400. Dersom påtalemyndigheten samtykker, kan retten imidlertid avsi frifinnende dom uten hovedforhandling, jf. 400 femte ledd.

11.4 Hvem behandler gjenåpningssaken?

11.4.1 Kompetansen i påtalehierarkiet

Det følger av straffeprosessloven § 68 fjerde ledd, jf. påtaleinstruksen § 27-4, at det er riksadvokaten som har kompetanse til å begjære gjenåpning på vegne av påtalemyndigheten. Denne kompetansen kan med andre ord ikke delegeres. Saken vil imidlertid som regel forberedes av politiet og/eller statsadvokaten.³⁰

Bestemmelsen gjelder kun kompetansen til å begjære gjenåpning. Dersom det er domfelte som begjærer gjenåpning, kan saken derfor behandles av statsadvokatene og eventuelt politiet. Etter riksadvokatens retningslinjer kan statsadvokatene avgi uttalelse om at en sak ikke bør gjenåpnes, også dersom tiltalen er tatt ut av riksadvokaten. Dersom statsadvokaten støtter begjæringen om gjenåpning, skal statsadvokaten likevel sende sin vurdering til riksadvokaten dersom det var riksadvokaten som tok ut tiltalen. Det kan også være aktuelt å sende uttalelsen via riksadvokaten om saken reiser mer generelle spørsmål, eller har stor allmenn interesse.³¹

11.4.2 Overføring til annet politidistrikt eller statsadvokatembete

Straffeprosessloven § 59 lyder slik:

«Overordnet påtalemyndighet kan helt eller delvis overta behandlingen av sak som hører under en underordnet, eller ved beslutning i det enkelte tilfellet overføre behandlingen til en annen underordnet.»

Bestemmelsen gir riksadvokaten adgang til å overføre saken til et annet statsadvokatembete eller politidistrikt enn det som i utgangspunktet er stedlig kompetent, jf. påtaleinstruksen kapittel 1. Statsadvokaten kan på tilsvarende vis overføre saken til et annet politidistrikt. Utgangspunktet er ellers at straffbare handlinger som hovedregel skal etterforskes og påtales i det distriktet hvor handlingen antas foretatt, jf. påtaleinstruksen § 1-1.

³⁰ Riksadvokaten (07.12.10).

³¹ Riksadvokaten (22.12.04) s. 2.

²⁴ Riksadvokaten (22.12.04) s. 2-3.

²⁵ Riksadvokatens publikasjoner (3/2007) s. 12.

²⁶ Stridbeck (2023) s. 298. Se også Etterkontroll (2012) s. 73.

²⁷ Holmboe (2023) s. 325-26.

²⁸ Aaen (2022) s. 212.

²⁹ Riksadvokaten (21.10.22) s. 3.

Overføring kan være aktuelt i tilfeller hvor mange aktive tjenestemenn i distriktet eller embetet har vært involvert i saken, slik at det i praksis kan bli vanskelig å holde berørte personer utenfor og det kan oppstå spørsmål om habilitet, jf. straffeprosessloven § 60.³² Videre kan det være aktuelt å overføre saken dersom den har hatt stor medieinteresse – både av hensyn til allmennhetens tillit, og av hensyn til tjenestemennene som tidligere har vært involvert.

Overføring av saken kan i alle tilfeller bidra til å ivareta påtalemyndighetens objektivitetsplikt. Etter at Gjenopptakelseskommisjonen besluttet å gjenåpne straffesaken mot Viggo Kristiansen, ble ansvaret for den videre etterforskningen av saken overført fra Agder statsadvokatembeter til Oslo statsadvokatembeter. I avgjørelsen viste riksadvokaten til betydningen av å få saken vurdert med «friske øyne» for å vareta påtalemyndighetens objektivitetsplikt. Det ble også fremhevet at sakens karakter, samt hensynet til de domfelte, etterlatte og andre pårørende, tilsa at saken burde undergis en «meget grundig behandling».³³

11.4.3 Hvem bistår kommisjonen med etterforskningsskritt?

Spørsmålet om påtalemyndigheten av hensyn til objektivitetsplikten bør behandle gjenåpningssaken med «friske øyne», oppstår også når Gjenopptakelseskommisjonen ber om at det utføres konkrete etterforskningsskritt for å opplyse saken, jf. straffeprosessloven § 398 b tredje ledd.

I høringsbrev 14. juli 2000 la departementet til grunn at etterforskningsbistand normalt bør gis av et annet politidistrikt enn det opprinnelige. Departementet antydte samtidig at det vil være

opp til kommisjonen å sikre dette, ved å rette henvendelsen til et annet politidistrikt:

«For å unngå at hjelp fra politiet svekker tilliten til kommisjonens behandling av saken, bør kommisjonen normalt be om bistand fra andre politidistrikter enn det som stod for den etterforskningen som ledet til domfellelsen. I helt spesielle saker der enhver bistand fra politiet kan svekke tilliten til kommisjonen, bør det trekkes veksler på andre former for mer ekstern spisskompetanse, for eksempel fra SEFO eller om nødvendig fra utlandet.»³⁴

Synspunktet er ikke gjentatt i lovproposisjonen. Det ser ut til at departementet der først og fremst vurderte spørsmålet om hvem i påtalemyndigheten som skulle uttale seg om gjenåpningsbegjæringen, og ikke spørsmålet om hvem som skulle bistå med eventuelle etterforskningsskritt ved utredningen.³⁵

Utvalget ser nærmere på spørsmålet om hvem i påtalemyndigheten som bør behandle gjenåpningssaken i punkt 19.2.4.

11.5 Anke til domfeltes gunst

Dersom det er grunnlag for å gjenåpne en sak til gunst for domfelte, har påtalemyndigheten valget mellom å begjære gjenåpning, eventuelt støtte domfeltes begjæring, eller å anke dommen til domfeltes gunst. Sistnevnte kan påtalemyndigheten gjøre uten hinder av ankefrister, jf. straffeprosessloven § 309. Utfallet av saken kan ikke være en «endring som er til skade» for siktede, jf. § 351.

Etter loven kan anke til gunst gjøres i alle typer saker, såfremt saken ikke er behandlet av Høyesterett. Riksadvokaten har imidlertid i sine

³² En tjenestemann i påtalemyndigheten vil imidlertid ikke anses inhabil kun fordi vedkommende tidligere hatt befattning med saken. Det følger av straffeprosessloven § 60 første ledd at «[e]n tjenestemann som hører til påtalemyndigheten eller handler på vegne av denne, er ugild når han står i et forhold til saken som nevnt i domstolsloven § 106 nr. 1–5. Han er også ugild når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet». De aktuelle alternativene i domstoloven § 106 nr. 1–5 gjelder tilfeller hvor tjenestemannen selv er part i saken, eller har en nær tilknytning til noen som er det. Alternativet i bl.a. nr. 6 – som sier at ingen kan være dommer dersom vedkommende har «handlet i saken for en part, eller for påtalemyndigheten eller den fornærmede» – gjelder derimot ikke for tjenestemenn i påtalemyndigheten. Avgrensningen følger av et «bevisst lovgivervalg», og det kan altså ikke generelt legges til grunn at tidligere befattning med saken gjør personer i påtalemyndigheten inhabile til å behandle saken i forbindelse med gjenåpning, se Holmboe (2023) s. 314.

³³ Riksadvokaten (26.02.21).

³⁴ Justis- og politidepartementet (14.07.00) s. 55–56.

³⁵ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 67. Departementet fant ikke grunn til å gi nye bestemmelser som ville pålegge påtalemyndigheten å endre gjeldende praksis, som gikk ut på at det normalt var den som hadde vært aktor i straffesaken, som tok stilling til gjenåpningsbegjæringen. Departementet mente imidlertid at spørsmålet burde vurderes senere, i forbindelse med den planlagte etterkontrollen av kommisjonsordningen (se nærmere om den planlagte etterkontrollen i punkt 4.3.6). Departementet uttalte videre at det «[i] lys av erfaringene fra Lilandsaken vil [...] være naturlig at påtalemyndigheten i den enkelte sak – selv om det ikke foreligger inhabilitet – vurderer om det finnes trekk ved saken som gjør at forutgående kjennskap til saken kan være en ulempe sett fra et rettssikkerhetsmessig ståsted. I slike tilfeller vil den beste løsningen ofte være å la en annen tjenestemann behandle saken, og eventuelt supplere med opplysninger fra den som den gang var påtalemyndighetens representant», se Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 67.

retningslinjer lagt til grunn at det – i tilfeller hvor domfelte har begjært gjenåpning – oftere vil være aktuelt å anke til gunst når gjenåpningsgrunnlaget gjelder lovanvendelsen³⁶ eller saksbehandlingen, enn dersom det er spørsmål om bevisbedømmelsen under skyldspørsmålet:

«Gjelder gjenopptakelsesbegjæringen *lovanvendelsen eller saksbehandlingen*, og kommisjonen antar at det kan være aktuelt for påtalemyndigheten å vurdere anke til gunst for domfelte, oversender Kommisjonen saken til riksadvokaten, som avgjør om slik anke skal inngis. Begjæring som gjelder bevisbedømmelsen under skyldspørsmålet, vil som hovedregel bli behandlet av Kommisjonen som en gjenopptakessak, og oversendes normalt ikke riksadvokaten. Det er særlig hvor det fremstår som klart at det er begått en feil i den angrepne dom, og hvor dette gjelder mer teknisk pregede forhold, at det bør være aktuelt for påtalemyndigheten å anke til gunst i en situasjon hvor det forutsetningsvis allerede er begjært gjenopptakelse. Dette gjelder uavhengig av om straffen er fullbyrdet, selv om dette kan være et moment i vurderingen, særlig hvis det har gått lang tid siden domfellelsen».³⁷

At dommen ankes i stedet for å bli vurdert av kommisjonen som gjenåpningssak, kan ha flere fordeler for domfelte. Saken vil i så fall avgjøres direkte av domstolene, uten gjenåpningssaken som prosessuelt mellomledd. Materielt sett vil det også kunne være fordelaktig for domfelte at saken går direkte for retten, ettersom gjenåpningsvilkå-

rene er strenge. Etter praksis vurderes for eksempel rettsanvendelsesfeil etter § 392 andre ledd, som krever at «tungtveiende hensyn tilsier at spørsmålet om siktedes skyld blir prøvd på ny». Ved anke løses spørsmålet derimot etter en ny, selvstendig vurdering av de aktuelle spørsmålene. Hensynet til domfelte kan derfor tilsi at påtalemyndigheten anker til gunst ved mistanke om uriktig domfellelse.

Straffeprosessutvalget foreslo å fjerne påtalemyndighetens adgang til å anke uten hinder av frist.³⁸ Gjenopptakelseskommisjonen ønsket imidlertid å opprettholde adgangen. Kommisjonen pekte i sitt høringssvar til Straffeprosessutvalgets utredning på at kommisjonen iblant har funnet det hensiktsmessig å be påtalemyndigheten om å vurdere anke til gunst, for eksempel i tilfeller hvor det er uklart om de materielle vilkårene gir hjemmel for gjenåpning.³⁹

Dersom det er grunnlag for gjenåpning, vil det i en rekke tilfeller også – materielt sett – være grunnlag for forsinket anke fra domfelte, jf. § 318, eller begjæring om omgjøring av ankenektelse, jf. §§ 321 tredje ledd og 323 andre ledd. Høyesterett har imidlertid lagt til grunn at det i slike tilfeller må trekkes en tidsgrense mot gjenåpningssystemet. Etter høyesterettspraksis vil adgangen til forsinket anke⁴⁰ og omgjøring av ankenektelse⁴¹ være avskåret dersom det har gått noe tid fra domsavsigelsen. I slike tilfeller anses gjenåpning som det mest «naturlige rettsmiddelet».⁴² En slik begrensning gjelder derimot ikke for påtalemyndighetens anke til gunst for domfelte.

Høyesterett har for øvrig lagt til grunn at påtalemyndighetens adgang til å anke til gunst også står ved lag dersom dommen som ankes, allerede er gjenåpnet av Gjenopptakelseskommisjonen.⁴³

³⁶ Borgarting lagmannsretts dom LB-2023-74670 gir et eksempel på at påtalemyndigheten anket til gunst for domfelte grunnet feil ved lovanvendelsen i tingrettens dom. Saken gjaldt promillekjøring med el-sparkesykkel. Påtalemyndigheten anket straffutmålingen til domfeltes gunst ca. fem måneder etter tingrettens avgjørelse. Bakgrunnen for anken var særlig avklaringer i Høyesteretts avgjørelse HR-2023-298-A, som tilsa at reaksjonsfastsettelsen var for streng.

³⁷ Riksadvokaten (10.12.04) s. 3.

³⁸ NOU 2016: 24 s. 462.

³⁹ Gjenopptakelseskommisjonen (29.03.17) s. 2.

⁴⁰ Se bl.a. Rt. 2010 s. 1495.

⁴¹ Se bl.a. Rt. 2009 s. 955.

⁴² Rt. 2010 s. 1495 avsnitt 30.

⁴³ Rt. 2005 s. 1401 avsnitt 12.

Kapittel 12

Gjenåpningsvilkårene

12.1 Generelt om gjenåpningsvilkårene

De materielle gjenåpningsvilkårene finnes i straffeprosessloven §§ 390–393, som er plassert i lovens kapittel 27. Gjenåpningsvilkårene i straffeprosessloven 1981 viderefører i hovedsak reglene som gjaldt etter den forrige straffeprosessloven av 1887.

En vesentlig endring ved vedtakelsen av den nye loven var innføringen av en «særlig sikkerhetsventil» i straffeprosessloven § 392 andre ledd, som gir adgang til gjenåpning uten at det påvises «nye» bevis eller omstendigheter. Samtidig ble det også innført en egen bestemmelse om gjenåpning grunnet rettsanvendelsesfeil for tilfeller hvor Høyesterett har fraveket egne prejudikater, jf. § 392 første ledd. Utover dette har endringene i gjenåpningsvilkårene for det meste knyttet seg til reglene om gjenåpning grunnet brudd på folkeretten, jf. § 391 nr. 2.

I likhet med reglene etter forrige lov bygger reglene på et grunnleggende skille mellom gjenåpning til gunst og gjenåpning til skade for domfelte. I §§ 391 og 392 er det gitt regler som kun gjelder for gjenåpning til gunst og som omhandler flere ulike forhold, herunder bevisbedømmelsen og rettsanvendelsen i dommen. Disse reglene gir mulighet for gjenåpning i flere tilfeller og – for det meste – på lempeligere vilkår enn reglene som etter § 393 kun gjelder for gjenåpning til skade. For gjenåpning til skade grunnet «nye opplysninger eller bevis», jf. § 393 nr. 2, må det for eksempel kunne «antas» at siktede er skyldig i handlingen. Formuleringen innebærer et krav om sannsynlighetsovervekt, noe som er et strengere krav enn formuleringen «synes egnet til» gir anvisning på etter den lignende bestemmelsen om gjenåpning til gunst i § 391 nr. 3.¹

I tillegg er det gitt flere særbestemmelser om gjenåpning grunnet prosessuelle feil ved etterforskningen eller domstolsbehandlingen av straf-

fesaken. I § 390 er det gitt hjemmel for gjenåpning grunnet dommers eller lagrettedmedlems inhabilitet. Denne bestemmelsen gjelder både for gjenåpning til gunst og til skade. I § 391 nr. 1 er det videre gitt mulighet for gjenåpning til gunst grunnet en rekke andre prosessuelle feil, herunder ved uriktig vitneforklaring eller dersom blant andre dommer, sakkyndig eller tjenestemenn fra politi eller påtalemyndighet har gjort seg skyldig i straffbart forhold i tilknytning til saken. Disse gjenåpningsgrunnene gjelder også for gjenåpning til skade, jf. § 393 nr. 1, som også inkluderer som gjenåpningsgrunn at siktede har gjort seg skyldig i straffbart forhold med hensyn til saken. For gjenåpning til skade grunnet slike feil gjelder også strengere krav til å sannsynliggjøre at feilen kan ha hatt betydning for resultatet. For gjenåpning til skade etter § 393 nr. 1 må det være «grunn til å anta» at forholdet har ført til frifinnelse eller en for mild straff. Etter § 391 nr. 1 kan gjenåpning til gunst derimot kreves med mindre det kan «utelukkes» at forholdet har innvirket på dommen til skade for den domfelte.²

I det følgende gis en fremstilling av de to mest praktiske vilkårene for gjenåpning til gunst for domfelte. Bestemmelsen i § 391 nr. 3 første punktum angir at gjenåpning kan «kreves» når det opplyses om en «ny omstendighet» eller et «nytt bevis» som «synes egnet til» å føre til frifinnelse eller annen relevant endring av dommen. Dette er det mest praktiske gjenåpningsvilkåret, som i hovedsak har forblitt uendret siden gjenåpnings-systemet ble etablert ved innføringen av 1887-loven. Bestemmelsen omtales i punkt 12.2.

Etter § 392 andre ledd kan gjenåpning til gunst skje når «særlige forhold gjør det tvilsomt om dommen er riktig». Etter bestemmelsen kreves det ikke at det påvises noe «nytt» for at gjenåpning skal kunne skje. Gjenåpning kan skje som følge av en

¹ Se Keiserud mfl. (2024), note 3 til straffeprosessloven § 393, ajourført 1. september 2024.

² Se Keiserud mfl. (2024), note 2 til straffeprosessloven § 393, ajourført 1. september 2024: «Til forskjell fra § 391 nr. 1 benytter § 393 nr. 1 uttrykket 'grunn til å anta', som innebærer et strengere krav enn 'ikke kan utelukkes'. Det må her foreligge sannsynlighetsovervekt [...]».

omprøving av bevisvurderingen i den rettskraftige dommen. Etter omstendighetene kan også saksbehandlingsfeil og rettsanvendelsesfeil begrunne gjenåpning i medhold av bestemmelsen. Til gjenkjøp er terskelen for gjenåpning høy. Gjenåpning forutsetter at «tungtveiende hensyn tilsier at spørsmålet om siktedes skyld blir prøvd på ny». Bestemmelsen omtales nærmere i punkt 12.3.

De øvrige gjenåpningsvilkårene omtales ikke særskilt.

12.2 Straffeprosessloven § 391 nr. 3

12.2.1 Generelt om bestemmelsen

Den mest praktiske hjemmelen for gjenåpning er bestemmelsen i straffeprosessloven § 391 nr. 3 første punktum.³ Etter bestemmelsen kan gjenåpning til gunst for siktede «kreves» når

«[...] det opplyses en ny omstendighet eller skaffes frem et nytt bevis som synes egnet til å føre til frifinnelse eller avvisning eller til anvendelse av en mildere straffregel eller en vesentlig mildere rettsfølge.»

Bestemmelsen er i hovedsak en videreføring av § 414 nr. 2 i straffeprosessloven 1887. Foruten to mindre endringer⁴ følger det av forarbeidene at bestemmelsen «svarer» til den tidligere bestemmelsen.⁵ Paragraf 414 nr. 2 hjemlet gjenåpning til «Fordel» for domfelte når «Kjendsgjerninger» eller «Beviser» ble skaffet til veie, som syntes «egnete til at bevirke Frifinnelse eller Anvendelse

af en mildere Straffebestemmelse eller en mindre Straf».

Bestemmelsen i § 414 nr. 2 var basert på den alminnelige gjenåpningsregelen i tysk rett, og ble innført i en periode hvor gjenåpningssystemer ble innført i flere europeiske land. Som det fremgår av forarbeidene, er regelen utformet etter en avveining mellom hensynet til endelige dommers rettskraft («Kravet på Afslutning») og et ønske om at dommer skal være materielt riktige og dermed «tilfredsstillende Retfærdigheden». Ved gjenåpning gjelder derfor «andre og snævrere vilkår for at kunne kuldaste en endelig dom» enn det som gjelder – og tidligere gjaldt – ved anke.⁶ Hovedregelen for gjenåpning ble at det må påvises noe «nytt» som tilsier at dommen er uriktig, som ikke ble presentert for retten i den opprinnelige behandlingen av saken.

Gjenåpningsadgangen etter § 391 nr. 3 forutsetter at to vilkår er oppfylt.⁷ Det må for det første påberopes en «omstendighet» eller et «bevis» som anses som «nytt» i lovens forstand («nyhetskriteriet»). Videre må det vurderes om de nye omstendighetene eller bevisene «synes egnet» til å føre til en av nærmere angitte rettsfølger («egnethetskriteriet»).⁸ Dersom vilkårene er oppfylt, kan gjenåpning «kreves». Bestemmelsen gir altså – i motsetning til bl.a. bestemmelsen i § 392 andre ledd – krav på gjenåpning dersom vilkårene er til stede.⁹

12.2.2 Hva utgjør «bevis» og «omstendigheter»?

Etter ordlyden i § 391 nr. 3 er «bevis» og «omstendigheter» sidestilt og kan danne grunnlag for gjenåpning på samme vilkår. Skillet mellom alternativene er – kanskje av den grunn – i liten grad utdypet i forarbeidene

I teorien er «omstendigheter» forstått som påstander om faktiske forhold som ikke tidligere har vært vurdert i saken, for eksempel at det forelå en nødvergesituasjon. Derimot er nye «bevis» forstått som for eksempel nye vitneforklaringer eller tekniske funn som støtter domfeltes forklaring.¹⁰ Straffeprosesslovutvalget la en lignende forståelse til grunn:

³ Se også NUT 1969: 3 s. 342. Selv om bestemmelsen forutsetter at det kan påvises nye omstendigheter eller bevis, er terskelen for gjenåpning betydelig lavere enn etter § 392 andre ledd, som ikke stiller krav om at det påvises noe nytt. Begjæringer om gjenåpning grunnet tvil om domfeltes tilregnelighet har i praksis også blitt vurdert etter § 391 nr. 3. Slike saker utgjør en stor andel av de gjenåpnede sakene i kommisjonen (se punkt 15.5), og bidrar til at § 391 nr. 3 i praksis ofte er det mest anvendte gjenåpningsgrunnlaget.

⁴ Ved innføringen av 1981-loven ble bestemmelsen endret ved at alternativet «avvisning» ble føyd til som en av de mulige rettsfølgene som kan føre til gjenåpning. I tillegg endret man bestemmelsen slik at gjenåpning ikke bare kan skje når bevisene eller omstendighetene kan føre til frifinnelse eller anvendelse av en mildere straffebestemmelse, men også dersom det påberopte kan føre til en lavere utmålt straff (eller annen «vesentlig mildere rettsfølge»). I forbindelse med innføringen av straffeloven 1902 var bestemmelsen blitt endret fra sin opprinnelige ordlyd slik at gjenåpning forutsatte nedsubsumering til et mildere straffebud. Ved innføringen av 1981-loven ble bestemmelsen endret tilbake til sin opprinnelige form. Se NUT 1969: 3 s. 342. Se også nærmere i punkt 3.1.2.

⁵ NUT 1969: 3 s. 342.

⁶ Dokument no. 1 (1885) s. 594–595. Se nærmere om bestemmelsens historiske bakgrunn i punkt 3.1.2.

⁷ Se bl.a. Høgberg (2015), som påpeker betydningen av at det er snakk om to ulike, kumulative vilkår, som må vurderes «hver for seg» (s. 441).

⁸ Lie (2020) s. 294.

⁹ Moen (2014) s. 205.

¹⁰ Andenæs og Myhrer (2009) s. 577.

«Med 'nye bevis' siktes det til informasjon om forhold som ble vurdert i den opprinnelige avgjørelsen, mens det med 'omstendigheter' og 'opplysninger' først og fremst siktes til forhold som ikke er vurdert i avgjørelsen som begjæres gjenåpnet.»¹¹

Uttrykket «ny omstendighet» kan dermed forstås som «nye rettsfakta». Rettsfakta er faktiske forhold med umiddelbar rettslig betydning, som for eksempel om straffritaksgrunnen provokasjon¹² eller at domfelte manglet skylddevne grunnet utilregnelighet.¹³ I praksis har spørsmålet om tilregnelighet stor betydning som gjenåpningsgrunn etter dette alternativet. Situasjonen vil da være at tilregnelighetsspørsmålet ikke ble vurdert av retten, og det senere viser seg at det er grunn til å stille spørsmål om domfelte var utilregnelig på handlingstidspunktet.¹⁴

Termen «bevis» kan på den annen side forstås som kilder til kunnskap om det aktuelle rettsfaktum, altså som «bevisfakta».¹⁵ En lignende betegnelse er «bevismiddel».¹⁶ De vanligste bevismidlene er forklaringer fra vitner, siktede og fornærmede, samt uttalelser fra sakkyndige. I tillegg kommer tinglige og reelle bevismidler som for eksempel DNA-bevis eller andre spor etter gjerningen.

¹¹ NOU 2016: 24 s. 465. Se også Straffeprosesslovutvalgets merknader til den foreslåtte bestemmelsen i § 41-5, som var ment som en videreføring av någjeldende § 391 nr. 3. Straffeprosessutvalget presiserte at man med termen «nytt bevis» i bestemmelsen siktet til «ny informasjon om de spørsmål retten tok stilling til, men som ikke forelå for den dømmende rett og derfor ikke kunne påvirke dommens innhold», se s. 658–659. Med ny «omstendighet» tok man blant annet sikte på «nye rettsfakta», altså «faktiske forhold med umiddelbar rettslig betydning, som for eksempel straffbortfallsgrunnen provokasjon». Også rettsfakta av betydning for straffutmålingen skulle kunne begrunne gjenåpning, jf. «vesentlig mildere rettsfølge», se s. 659.

¹² NOU 2016: 24 s. 659.

¹³ Se eksempelvis GK-2008-5, hvor den sakkyndiges erklæring i en ny dom som slo fast at domfelte hadde vært utilregnelig, ble ansett som en «ny omstendighet». Anførselen om utilregnelighet var ikke vurdert i de opprinnelige dommene som ble gjenåpnet.

¹⁴ NOU 2016: 24 s. 659.

¹⁵ Se Øyen (2020) s. 132–33: «Bevisfakta er i forarbeidene til tvisteloven beskrevet som 'de bevis som godtgjør vedkommende rettsfaktum', en definisjon som senere er lagt til grunn av Høyesterett. Brukt på denne måten betyr ordet bevisfakta det samme som de bevis som er aktuelle i tilknytning til et bestemt rettsfaktum.»

¹⁶ Se Øyen (2020) s. 132 om skillet mellom ordene «bevis-tema» og «bevismiddel»: «Ordet 'bevisetema' omhandler hva som skal bevises. [...] Et bevismiddel er [...] betegnelsen på en informasjonskilde, f.eks. en person eller et dokument.»

Skillet mellom alternativene «bevis» og «omstendighet» vil noen ganger kunne fremstå uklart. For eksempel vil påstander om et nytt faktisk forhold – som eksempelvis at domfelte var utilregnelig i gjerningsøyeblikket – ofte komme til uttrykk gjennom noe som kan betraktes som et bevis, som for eksempel en sakkyndigerklæring. Ettersom rettsvirkningene og de øvrige vilkårene er de samme uavhengig av alternativ, har skillet uansett mindre betydning. Det kan være en årsak til at Høyesterett og Gjenopptakelseskommissjonen ikke alltid synes å skille mellom alternativene i sine avgjørelser.¹⁷ Iblant omtales betegnelse samlet, uten at det tas stilling til hva som er det relevante alternativet.¹⁸

En annen dom som kaster lys over aktuelle bevissspørsmål i den angrepne dommen, kan etter omstendighetene anses som et nytt bevis eller en ny omstendighet som kan gi grunnlag for gjenåpning. I Rt. 1991 s. 810 uttalte Høyesterett at en «ny dom som vurderer bevisene annerledes enn en tidligere dom, vil etter forholdene kunne ses som en 'ny omstendighet' i relasjon til [§ 391 nr. 3]».¹⁹ Gjenåpning på slikt grunnlag kan være praktisk i tilfeller hvor flere er tiltalt for samme forhold, men bare noen av de domfelte anker avgjørelsen, og ankeinstansen legger til grunn en annen lovforståelse eller et saksforhold som resulterer i frifinnelse.²⁰

I juridisk teori er det lagt til grunn at saksbehandlingsfeil – altså feil i prosessen som ledet til domfellelsen – ikke kan danne grunnlag for gjenåpning etter § 391 nr. 3, utover feil som har betydning for spørsmålet om avvisning.²¹ Bestemmelsens ordlyd og sammenhengen med reglene om gjenåpning grunnet visse typer prosessuelle feil i §§ 390 og 391 nr. 1 kan også tilsi at bestemmelsen bør forstås slik. Saksbehandlingsfeil kan imidlertid anses som «særlige forhold» som gjør det tvilsomt om dommen er riktig, jf. § 392 andre ledd. Også anførsler om rettsanvendelsesfeil i dommen synes først og fremst å ha blitt vurdert etter § 392 andre ledd.²² Paragraf 391 nr. 3 synes dermed

¹⁷ I samme retning Straffeprosessutvalget: «Ettersom de øvrige vilkårene for gjenåpning er de samme for begge alternativer, er det ikke alltid det blir skilt mellom dem.» Se NOU 2016: 24 s. 465.

¹⁸ Se eksempelvis Rt. 2001 s. 1521 (s. 1544): «Opplysningene om at Bergersen hadde søkt om benådning, må anses for nye omstendigheter eller bevis i forhold til § 391 nr. 3.»

¹⁹ Rt. 1991 s. 810 s. 811.

²⁰ NOU 2016: 24 s. 659.

²¹ Keiserud m.fl. (2020) s. 1422.

²² Se nærmere i punkt 12.3.6.

først og fremst å omhandle gjenåpning relatert til faktum.²³

Det påberopte gjenåpningsgrunnlaget må kunne føre til en av de angitte rettsfølgene i § 391 nr. 3. Omstendigheten eller beviset må altså kunne lede til frifinnelse, nedsubsumering til en «mildere strafferegel» eller til en vesentlig mildere straffutmåling (aller annen «vesentlig mildere rettsfølge»). Når det gjelder alternativet «avvisning», vil en mulig gjenåpningsgrunn være at det avdekkes at siktede allerede var domfelt eller frifunnet i en annen dom, slik at straffesaken skulle ha vært avvist for behandling i domstolen.²⁴

12.2.3 Når er bevis og omstendigheter «nye»?

Generelt

Bevis og omstendigheter vil være «nye» i lovens forstand dersom de «ikke forelå for den dømmende rett og derfor ikke kunne påvirke dommens innhold».²⁵ Nyhetskriteriet forutsetter dermed at den som vurderer gjenåpningsbegjæringen, må ta stilling til hva som ble ført for retten.

Grunnet mangel på lyd- og bildeopptak fra retten,²⁶ samt begrensede krav til nedtegnelse av hva som ble sagt under forhandlingene,²⁷ kan dette være en krevende øvelse. Gjenopptakelseskommisjonen kan bli nødt til å bygge hovedsakelig på andre skriftlige kilder, som politiforklaringer og sakkyndige erklæringer.²⁸ Forutsetningen

for å trekke et slikt dokument inn i vurderingen av om det påberopte er nytt, er imidlertid at det er grunn til å anta at dokumentet gjenspeiler opplysninger eller spørsmål som ble tatt opp under domstolsbehandlingen. Opplysninger som kun fremgår av straffesaksdokumentene, men som ikke har vært belyst i retten, må holdes utenfor vurderingen av om det påberopte er å anse som «nytt» etter § 391 nr. 3.²⁹ Det har heller ikke betydning om beviset eller omstendigheten har blitt påberopt i en tidligere gjenåpningsbegjæring.³⁰

Etter rettspraksis vil adgangen til gjenåpning etter § 391 nr. 3 kunne være avskåret dersom det aktuelle forholdet tidligere har vært påberopt i forbindelse med bevisanke³¹ eller begjæring om fornyet behandling etter systemet i den forrige loven.³² Det er imidlertid antatt at adgangen til å angripe bevisvurderingen under skyldspørsmålet ved gjenåpning ikke er avskåret dersom forholdet kun har vært påberopt i anke over straffutmålingen³³ eller anke over saksbehandlingen.³⁴ Gjenåpningsadgangen står også ved lag dersom anken er trukket før domstolene har fått anledning til å vurdere forholdet.³⁵

Det har heller ikke betydning om domfelte kan bebreides for at forholdet ikke er påberopt tidligere. Det følger motsetningsvis av at det etter

²³ I samme retning Straffeprosessutvalget, se NOU 2016: 24 s. 659–662. Det presiseres der at den foreslåtte bestemmelsen i § 41-5 – som var ment å videreføre § 391 nr. 3 – skulle rette seg mot forhold av betydning for faktum. Anførsler om saksbehandlingsfeil og rettsanvendelsesfeil skulle etter lovforslaget vurderes etter egne bestemmelser, se forslagene til nye §§ 41-7–41-9.

²⁴ Se NUT 1969: 3 s. 342. Om også andre avvisningsgrunner skal kunne føre til gjenåpning, er uklart ut fra forarbeidene. I teorien er det lagt til grunn at også brudd på andre absolutte prosessforutsetninger – dvs. prosessforutsetninger som retten av eget tiltak må påse at er tilstede – vil kunne føre til gjenåpning etter bestemmelsen, se Keiserud m.fl. (2020) s. 1422 med videre henvisning til Hov (2010) s. 1424. Avvisningsalternativet omtales nærmere i punkt 22.3, hvor utvalget foreslår at alternativet tas ut av § 391 nr. 3.

²⁵ Rt. 1988 s. 824 (s. 828). Se også bl.a. Rt. 2005 s. 1665 avsnitt 22.

²⁶ Siden 2018 har straffeprosessloven § 23 stilt krav om at det må tas lyd- og bildeopptak av forklaringene til parter, vitner og sakkyndige under hoved- og ankeforhandlinger i straffesaker. Etter andre ledd kan opptak imidlertid unnlates blant annet dersom retten ikke har nødvendig utstyr for opptak. I praksis tas slikt opptak fortsatt kun i et fåtall av norske domstoler, se nærmere i punkt 21.11.

²⁷ Se særlig straffeprosessloven § 18 om hva rettsboken skal inneholde.

²⁸ Jerkø (2022), s. 76. Et kjent eksempel på at kommisjonen benyttet avisoppslag om den opprinnelige domstolsbehandlingen i stor grad, er ved avgjørelsen av Viggo Kristiansens siste gjenåpningsbegjæring i Baneheia-saken (GK-2020-82).

²⁹ Se eksempelvis Rt. 2003 s. 1389 avsnitt 107: «Ekteparet D [...] forklarte seg for politiet under etterforskningen, men ikke under hovedforhandlingen. [...] De er dermed nye bevis i forhold til straffeprosessloven § 391 nr. 3». Se også den tilsvarende vurderingen i Rt. 2000 s. 2142 på s. 2151–2152.

³⁰ Se bl.a. GK-2015-111: «Dersom den nye begjæringen kun inneholder anførsler som anses vurdert ved en tidligere gjenåpningssak, kan ikke begjæringen uten videre forkastes under henvisning til at den ikke inneholder noe nytt som er avgjørende for gjenåpningsspørsmålet. Vurderingstemaet er om det foreligger noe nytt i forhold til det som var kjent for den dømmende rett, ikke om det foreligger noe nytt etter tidspunktet for en tidligere avgjørelse av gjenåpningsspørsmålet.»

³¹ Dersom det nye forholdet som påberopes – for eksempel en ny sakkyndigerklæring – er kommet til etter lagmannsrettens behandling, vil lagmannsrettens saksbehandling ikke kunne angripes som mangelfull med henvisning til det nye forholdet. Riktig rettsmiddel vil da være gjenåpning, ettersom Høyesterett er avskåret fra å prøve bevisbedømmelsen under skyldspørsmålet, se Høyesteretts ankeutvalgs avgjørelse HR-2012-359-U.

³² Se Keiserud m.fl. (2020) s. 1423 med henvisning til Rt. 1991 s. 1046. Se også Rt. 1980 s. 898 om straffeprosessloven 1887 § 414 nr. 2.

³³ Keiserud m.fl. (2020) s. 1423.

³⁴ Se GK-2020-24-2.

³⁵ Se Rt. 1988 s. 824 (s. 828).

bestemmelsen i § 391 nr. 3 andre punktum – i motsetning til etter første punktum – er et uttrykkelig vilkår for gjenåpning at det påberopte ikke «burde [ha vært] gjort gjeldende på et tidligere tidspunkt». Dette er også slått fast av Høyesterett.³⁶

Endrede vitneforklaringer

Vurderingen av om det anførte er å anse som «nytt» vil i noen tilfeller være forholdsvis ukomplisert. Reelle bevismidler som senere kommer til, og som ikke ble vurdert av retten i den opprinnelige behandlingen, vil måtte anses som nye «bevis». Det samme gjelder dersom domfelte påberoper nye vitner som ikke tidligere har forklart seg.³⁷

Vanskelige grensetilfeller kan oppstå dersom det påberopte beviset eller omstendigheten har nær sammenheng med noe som ble vurdert under rettens behandling. I praksis har det blant annet vært tvil om endrede forklaringer fra vitner som forklarte seg for retten, kan anses som «nye». I Rt. 2000 s. 2142 uttalte Høyesterett:

«Nye forklaringer fra domfelte eller vitner som har forklart seg for den dømmende rett, har ikke vært ansett som nye omstendigheter eller nye bevis som gir grunnlag for gjenopptakelse etter § 391 nr. 3, jf. Rt-1998-1112.»³⁸

I Rt. 2001 s. 1046 modererte Høyesterett synet. Som «uttrykk for en generell rettsoppfatning» mente Høyesterett nå at den nevnte uttalelsen var «for kategorisk». Høyesterett tok imidlertid ikke konkret stilling til om den aktuelle vitneforklaringen kunne anses som «ny», ettersom den uansett ikke var «egnet til å føre til frifinnelse».³⁹

³⁶ Se Rt. 1993 s. 1085 og Rt. 2000 s. 2142.

³⁷ Se eksempelvis Rt. 1999 s. 1592, hvor Høyesterett gjenåpnet en sak om promillekjøring etter at det meldte seg nye vitner i saken.

³⁸ Rt. 2000 s. 2142 (s. 2149).

³⁹ Rt. 2001 s. 1046 (s. 1047).

Høyesterett ga uttrykk for et lignende syn i Rt. 2004 s. 1429. Lagmannsretten hadde lagt til grunn at nye forklaringer fra domfelte eller vitner som hadde forklart seg for retten, ikke kunne anses som nye bevis eller omstendigheter. Høyesterett mente imidlertid at

«[...] en dom basert på en falsk vitneforklaring vil kunne begjæres gjenopptatt etter straffeprosessloven § 391 nr. 1, og at en uriktig forklaring for retten også ellers i enkelte tilfeller vil kunne danne grunnlag for en gjenopptakelse.»⁴⁰

Spørsmålet ble heller ikke i denne saken satt på spissen, ettersom Høyesterett også denne gang kom til at forklaringen uansett ikke var «egnet til å føre til frifinnelse». Høyesterett fant det derfor ikke «nødvendig å gå nærmere inn på spørsmålet om de forhold som påberopes til støtte for begjæringen om gjenopptakelse, faller inn under lovens begreper 'ny omstendighet' og 'nytt bevis'».⁴¹

Høyesterettspraksis kan dermed fremstå noe uklar i synet på når endrede forklaringer fra vitner som ble hørt under rettsbehandlingen, kan anses som «nye» i relasjon til § 391 nr. 3.

Sakkyndigerklæringer

Et annet spørsmål som kan volde vansker i praksis, er når en sakkyndigerklæring kan anses som «ny». Spørsmålet kommer sjelden på spissen dersom den sakkyndiges vurdering knytter seg til nytt teknisk bevismateriale, ettersom slikt materiale i seg selv kan anses som et nytt bevis. Når det ikke foreligger nytt materiale, blir vurderingen mer komplisert. Dersom den sakkyndige uttaler seg om et spørsmål som har vært oppe for retten, kan sakkyndigvurderingen anses som «nye vurderinger av bevis som ble ført for den dømmende rett». I Rt. 2001 s. 1521 uttalte Høyesterett om slike tilfeller:

⁴⁰ Rt. 2004 s. 1429 avsnitt 25.

⁴¹ Rt. 2004 s. 1429 avsnitt 25.

«Normalt er [...] ikke nye vurderinger av bevis som ble ført for den dømmende rett, å anse som nye omstendigheter eller bevis i relasjon til bestemmelsen i § 391 nr. 3. Nye sakkyndige erklæringer kan imidlertid bli ansett som nye bevis, selv om de ikke er basert på nytt materiale, jf. blant annet Rt-1994-1149. Nye undersøkelser av teknisk bevismateriale i saken, eksempelvis med grunnlag i nye metoder eller nye generelle innsikter, vil således kunne anses som nye bevis. Også nye sakkyndige vurderinger som bare har karakter av evalueringer av tidligere sakkyndiges uttalelser, vil kunne anses som nye bevis, i hvert fall hvis evalueringene er basert på ny innsikt som har alminnelig faglig tilslutning.»⁴²

Uttalelsen klargjør at både selvstendige analyser av opprinnelig teknisk bevismateriale og vurderinger av tidligere sakkyndiges erklæringer vil kunne anses som «nye» i lovens forstand. Det må imidlertid – i alle fall for de sistnevnte tilfellene – gjøres en konkret vurdering. I vurderingen ser det ut til å ha betydning om, og i hvilken grad, sakkyndigerklæringen er basert på ny teknologi eller kunnskap innen fagfeltet.⁴³ Straffeprosessutvalget – som foreslo å videreføre § 391 nr. 3 i ny § 41-5 – skrev om betydningen av ny kunnskap for vurderingen:

«Også ny kunnskap om hva som kan utledes av den informasjonen retten hadde tilgjengelig, er å anse som nytt bevis. Det vil blant annet gjelde nye sakkyndige erklæringer som uttrykker andre erfaringssetninger enn de dommen bygger på, eller ny innsikt for øvrig. Et eksempel kan være en ny måte å analysere biologisk materiale for å avdekke DNA.»⁴⁴

Hvor store forskjeller det er mellom den sakkyndige vurderingen som lå til grunn for domfellelsen og den påberopte sakkyndigvurderingen, ser også ut til å ha betydning. Dersom forskjellene er små, eller det bare er snakk om «nyanseforskjeller» mellom den opprinnelige og den senere vurderin-

gen,⁴⁵ vil det trekke i retning av at det ikke er snakk om et «nytt» bevis.⁴⁶

12.2.4 Når er beviset eller omstendigheten «egnet» til å føre til endring av dommen?

For at gjenåpning skal kunne skje, må forholdet som påberopes – i tillegg til å være «nytt»⁴⁷ – «synes egnet til» å føre til frifinnelse eller en annen av de nevnte rettsfølgene i straffeprosessloven § 391 nr. 3. En rekke avgjørelser fra Høyesterett klargjør at det er tilstrekkelig at det fremstår som en «rimelig mulighet» at domfelte vil oppnå frifinnelse eller annen relevant endring av dommen. Sannsynlighetsovervekt kreves ikke.⁴⁸ På den annen side kan innvirkningskravet ikke forstås så liberalt at gjenåpning må skje dersom det ikke kan utelukkes at beviset eller omstendigheten kunne ha ført til et annet resultat om det forelå ved pådømmelsen.⁴⁹

Ved vurderingen av egnethetskriteriet må betydningen av det «nye» ses i sammenheng med det opprinnelige bevisbildet. Høyesterett har i Rt. 2000 s. 2142 uttalt om vurderingen:

«Ved avgjørelsen av om gjenopptakelse skal tiltales vil vurderingstemaet være betydningen av de nye omstendigheter eller bevis dersom

⁴² Rt. 2001 s. 1521 s. (1538).

⁴³ Se også Rt. 2005 s. 1665 avsnitt 22: «[...] nye sakkyndige erklæringer kan bli ansett som nye bevis, selv om de ikke er basert på nytt bevismateriale, i hvert fall hvis evalueringene er basert på ny faglig innsikt som har alminnelig tilslutning fra fagmiljøet, jf. Rt-2001-1521 på side 1538. På disse vilkår vil altså nye sakkyndige vurderinger av opprinnelige sakkyndige uttalelser kunne være nye bevis.»

⁴⁴ NOU 2016: 24 s. 659.

⁴⁵ Se Rt. 1997 s. 1186 som gjaldt gjenåpning av en dom for drap. Den rettsoppnevnte sakkyndige hadde i hovedforhandlingen gitt uttrykk for at drapet sannsynligvis hadde skjedd nærmere klokken 14.00 enn 12.30 den aktuelle dagen. Den sakkyndige som uttalte seg senere, mente på sin side at «et så tidlig dødstidspunkt som kl 12.30 ut fra de medisinske funn ikke [kunne] sies å være usannsynlig». Høyesterett beskrev forskjellen mellom uttalelsene som «ulike nyanser i synet på hvor sannsynlig eller usannsynlig det [var] at døden inntraff allerede kl 1230», og konkluderte: «Denne forskjellen innebærer ikke at [uttalelsen] kan ses som et nytt bevis eller en ny omstendighet i forhold til bestemmelsen i straffeprosessloven § 391 nr. 3.» Se s. 1190–1191.

⁴⁶ I Rt. 1994 s. 1149 var forskjellen mellom den opprinnelige og den senere vurderingen derimot «så stor at kjeremålsutvalget ikke [fant] det tvilsomt at de nye erklæringene [måtte] anses som nye bevis i saken» (s. 1157).

⁴⁷ Det ser ut til at Høyesterett som regel har vurdert nyhetskriteriet og egnethetskriteriet separat, som to selvstendige vilkår som begge må være oppfylt, se eksempelvis Rt. 2003 s. 940: «[Jeg] ser først på om det er opplyst en ny omstendighet eller fremskaffet et nytt bevis, jf. straffeprosessloven § 391 nr. 3» (avsnitt 29). «Jeg går så over til å behandle det annet vilkåret for gjenopptakelse etter § 391 nr. 3: at det nye beviset må være egnet til å føre til frifinnelse» (avsnitt 39). Etter strpl. § 392 andre ledd gjøres derimot en mer «samlet» vurdering av de ulike vilkårene, se nærmere i punkt 12.3.5.

⁴⁸ Se bl.a. Rt. 1992 s. 1683 og Rt. 2005 s. 1665.

⁴⁹ Se Rt. 2000 s. 2142 (s. 2148).

de hadde foreligget for retten da saken ble pådømt sett i sammenheng med de øvrige omstendigheter og bevis som forelå for den dømmende rett.»⁵⁰

Vurderingen av om det nye beviset eller den nye omstendigheten «synes egnet» til endring av domfellelsen, gjøres altså i et «tilbakeskuende» perspektiv.⁵¹ Det «nye» skal holdes opp mot bevisene som opprinnelig forelå for retten. Det må derfor gjøres en «rekonstruksjon» av bevisbildet ved den opprinnelige domstolsbehandlingen.⁵²

Straffeprosessutvalget har uttalt at vurderingen av egnethetskriteriet er «mer abstrakt enn konkret». Ifølge Straffeprosessutvalget skal det «ikke foretas en inngående og fullstendig bevisvurdering», men derimot «en vurdering av om resultatet etter sakens karakter vil kunne bli et annet, jf. formuleringen ‘synes egnet til’».⁵³ I teorien er vurderingen omtalt som en «hypotetisk» vurdering, hvor man forutsetter «at de nye bevisene blir vurdert i sammenheng med alle de øvrige bevis som forelå for den dømmende rett».⁵⁴ Vurderingen skal videre være «fri for bias og oppdatert til vår tids kunnskapsnivå». Den som vurderer gjenåpning, skal ikke «sette seg i de opprinnelige dommernes eller lagrettemedlemmenes sted og reflektere over hva akkurat disse menneskene ville tenkt dersom de nye bevisene hadde foreligget da saken ble pådømt».⁵⁵

⁵⁰ Rt. 2000 s. 2142 (s. 2148).

⁵¹ Det har tidligere vært diskutert om vurderingen av egnethetskriteriet skal gjøres ut fra et «nåtidsperspektiv», eller om man skal ta utgangspunkt i de opprinnelige bevisene slik de forelå på domstidspunktet. Etter Høyesteretts avgjørelse i Liland-saken (Rt. 1992 s. 1683) kritiserte daværende lagdommer Georg Rieber-Mohn Høyesterett for tilsynelatende å ha anlagt et nåtidsperspektiv ved vurderingen. I avgjørelsen konkluderte Høyesterett med at det var «en rimelig mulighet for at Liland kan bli frifunnet ved en ny behandling av saken». Dette kunne forstås slik at det avgjørende for gjenåpningsvurderingen var hvordan muligheten for frifinnelse ville fortone seg ved en eventuell ny domstolsbehandling av saken, ut fra bevisbildet slik det da ville se ut. Rieber-Mohn pekte på at et slikt «nåtidsperspektiv» kan gjøre det vanskelig å nekte gjenåpning i «gamle saker», hvor bevissituasjonen er vesentlig endret siden den opprinnelige domstolsbehandlingen. Rieber Mohn mente at vurderingstemaet i stedet burde være «betydningen av det nye bevis dersom det hadde foreligget da saken i sin tid ble pådømt», og at gjenåpningsinstansen skulle «søke å sette seg i den dømmende retts situasjon og vurdere det nye bevis i sammenheng med sakens øvrige bevis den gang», se Rieber-Mohn (1995). Jerkø (2022) «leser Høyesteretts nyere formuleringer som et svar på denne oppfordringen», se s. 78.

⁵² Jerkø (2022) s. 76.

⁵³ NOU 2016: 24 s. 659.

⁵⁴ Jerkø (2022) s. 78.

⁵⁵ Jerkø (2022) s. 77.

Som nevnt ovenfor er det i norsk rett i praksis lite dokumentasjon av bevisførselen under rettsforhandlingene. Lyd- og bildeopptak gjøres fortsatt kun i et fåtall av norske straffesaker.⁵⁶ Ut over det som fremkommer av rettsboken og domspremissene, er man som regel henvist til å konsultere straffesaksdokumentene, eventuelle notater fra bevisførselen og eventuelt medieoppslag. Høyesterett har pekt på utfordringene forbundet med å rekonstruere den opprinnelige bevisførselen:

«Ved avgjørelsen av krav om gjenopptakelse etter § 391 nr. 3 og § 392 annet ledd har det vesentlig betydning at den dømmende rett traff sin avgjørelse på grunnlag av umiddelbar bevisførsel, jf. Rt-2000-2142 og Rt-2001-1521. En begjæring om gjenopptakelse for Høyesteretts kjæremålsutvalg avgjøres på grunnlag av middelbar bevisførsel. Bevisumiddelbarhet er et bærende prinsipp i straffeprosessen. Ved de forklaringene som gis, og de tilføyelser, endringer eller avklaringer som skjer ved eksaminasjon i retten, og det inntrykk som formidles gjennom opptreden i rettssalen og under åstedsbefaringer, har den dømmende rett gjennomgående et langt bedre grunnlag for å vurdere troverdigheten og holdbarheten av forklaringene enn det som kan oppnås ved lesing av de dokumentene hvor forklaringene er nedtegnet. Dette gjelder også for sakkyndige erklæringer, idet de sakkyndige under hovedforhandlingen har vært gitt anledning til å utdype sine erklæringer og besvare de spørsmål som stilles av partene.»⁵⁷

I tillegg til at det kan være vanskelig å få et dekkende inntrykk av den opprinnelige bevisførselen, kan det også være begrenset informasjon om hvordan domstolen har vurdert bevisene. Straffeprosessloven § 40 fjerde ledd krever kun at domsgrunnene skal angi «hovedpunktene» i rettens bevisvurdering. Utfordringene med å rekonstruere det opprinnelige bevisbildet vil videre forsterkes med tiden. Høyesterett har uttalt at de nevnte forholdene kan tilsa at gjenåpningsinstansen bør være «varsom» med å overprøve rettens vurdering:

«De hensyn som i sin alminnelighet tilsier at gjenopptakelsesretten viser varsomhet i overprøvingen av en avgjørelse truffet etter umiddelbar bevisførsel, forsterkes med tiden. Nye

⁵⁶ Se nærmere i punkt 21.11.

⁵⁷ Rt. 2003 s. 1389 avsnitt 102.

forklaringer vil gjennomgående preges av at erindringer svekkes og forskyves over tid, eller forklaringer lar seg ikke gjenta. Tekniske bevis vil kunne reduseres i verdi eller gå tapt.

Av betydning er det også om den avgjørelse som søkes gjenopptatt, er begrunnet eller ikke. I saker med lagrette, der avgjørelsen av skyldspørsmålet ikke er begrunnet, lar det seg normalt vanskelig gjøre å si noe sikkert om hvorledes de enkelte bevis i sin tid ble vurdert av lagretten. Lagretten må forutsettes å ha bygget på en samlet vurdering av det bevismateriale som ble presentert. Og det vil i sin alminnelighet kunne antas at enkelte bevis har spilt en mer fremtredende rolle enn andre. Men utover dette må den domstol som tar stilling til gjenopptakesspørsmålet, vise tilbakeholdenhet med å forutsette hvorledes lagretten har vektlagt enkelte bevis i forhold til andre.»⁵⁸

Høyesterett har videre uttalt:

«Momentet med den middelbare bevisførsel har forskjellig vekt ved de ulike sakstypene: Dersom dokumentbevis utgjør en sentral del av bevismaterialet, kan Høyesterett gjennomgående lettere vurdere bevisene på et forsvarlig grunnlag. Må avgjørelsen derimot primært baseres på forklaringer, står de enkelte tiltaltes og vitners troverdighet sentralt. [...]. Da er det ikke bare spørsmål om hva den enkelte forklarer. Vedkommendes opptreden i retten og måten forklaringen kommer frem på, har stor betydning.»⁵⁹

Høyesterett har altså pekt på vanskelighetene med å rekonstruere det opprinnelige bevisbildet

som argument for at gjenåpningsinstansen etter omstendighetene bør utvise «varsomhet» med å overprøve rettens vurdering. I kapittel 18 drøfter utvalget om også andre rettskilder tilsier at det bør utvises varsomhet ved prøvingen. Utvalget gir der noen presiseringer av hvordan egnethetsvilkåret bør forstås, særlig med tanke på hvordan kommisjonen bør forholde seg til bevisvurderingen i den rettskraftige dommen når denne vurderes i lys av «nye» bevis og omstendigheter.

12.3 Straffeprosessloven § 392 andre ledd

12.3.1 Generelt om bestemmelsen

Etter § 392 andre ledd jf. første ledd «kan» gjenåpning «beslattes» dersom

«[...] særlige forhold gjør det tvilsomt om dommen er riktig, og tungtveiende hensyn tilsier at spørsmålet om siktedes skyld blir prøvd på ny».

Bestemmelsen ble innført ved straffeprosessloven 1981. Før dette forutsatte gjenåpning i hovedsak – med unntak av tilfeller hvor det var begått prosessuelle feil i forbindelse med straffesaken – at den domfelte kunne vise til «nye» forhold som ikke var vurdert av retten.⁶⁰ Blant annet grunnet utviklingen i de nordiske landene og innføringen av en «særlig sikkerhetsventil» i Danmark, vurderte Straffeprosesslovkomitéen om det også i Norge burde innføres en bestemmelse som ga adgang til gjenåpning uten krav om at det forelå noe nytt.⁶¹

Komiteen var i tvil om man, i likhet med svensk rett, skulle stille krav om at det iallfall forelå «noe av nye kjensgjerninger eller bevis», men falt ned på at det ikke var grunn til det. Det avgjørende skulle være om saken «alt i alt stiller seg slik at det etter rettens oppfatning bør skje en ny prøvelse av saken for at man skal føle seg overbevist om at ingen urett er skjedd». Bestemmelsen skulle uansett anvendes med «stor varsomhet», noe man uttrykte gjennom formuleringen om at «tungtveiende grunner» måtte tale for en ny prøving.⁶²

Bestemmelsen innebar et «ekstraordinært» innhugg i prinsippet om dommers rettskraft, og

⁵⁸ Rt. 2001 s. 1521 på s. 1538–1539. Se også Rt. 2003 s. 940: avsnitt 27: «[...] når Høyesterett skal vurdere en begjæring om gjenopptakelse, er det av vesentlig betydning at den dømmende rett avgjorde skyldspørsmålet på grunnlag av umiddelbar bevisførsel, mens bevisføringen for Høyesterett er middelbar. Skyldspørsmålet i denne saken er avgjort på grunnlag av lagrettens samlede inntrykk av bevisførselen ut fra de strenge krav til bevis i straffesaker. Dersom avgjørelsen av skyldspørsmålet i det vesentlige er basert på forklaringer, står tiltaltes og vitners troverdighet sentralt. Den rett som skal avgjøre spørsmålet om gjenopptakelse, vil normalt ha et dårligere grunnlag enn den dømmende rett. Særlig gjelder dette i saker som ble avgjort for mange år siden.»

⁵⁹ Rt. 1999 s. 554 (s. 558). Saken gjaldt gjenåpning etter § 392 andre ledd. Høyesterett har gitt lignende uttalelser om gjenåpningsinstansens begrensede grunnlag for å vurdere bevisene fra den opprinnelige domstolsbehandlingen i relasjon til både § 391 nr. 3 og § 392 andre ledd. Se eksempelvis de generelle uttalelsene om dette temaet for begge bestemmelsene i Rt. 2000 s. 2142 (s. 2149–2150).

⁶⁰ Se straffeprosessloven 1887 § 414 nr. 2, som i hovedsak tilsvarende dagens § 391 nr. 3.

⁶¹ NUT 1969: 3 s. 343. Se nærmere om den rettshistoriske bakgrunnen for innføringen av bestemmelsen i punkt 3.2.3.

⁶² NUT 1969: 3 s. 344.

var kontroversiell da den ble foreslått.⁶³ For å sikre at gjenåpningsadgangen ikke ble for vid, hevet departementet derfor terskelen noe sammenlignet med komiteens opprinnelige forslag. Lovforslaget ble endret slik at gjenåpning bare kunne skje dersom det var «meget» tvilsomt om dommen var riktig.⁶⁴

Senere har bestemmelsen blitt kritisert for å være for restriktiv, særlig grunnet lave gjenåpningstall.⁶⁵ I forbindelse med to-instansreformen vedtok Stortinget derfor å fjerne ordet «meget».⁶⁶ Loven fikk dermed sin nåværende ordlyd.

Også i senere tid har det blitt reist spørsmål om gjenåpningsadgangen er for snever, blant annet i kjølvannet av Liland-saken. I forbindelse med innføringen av Gjenopptakelseskommisjonen vurderte departementet om § 392 andre ledd burde liberaliseres ytterligere. Grunnet tall som viste en kraftig økning i andelen innvilgede gjenåpningsbegjæringer, mente departementet imidlertid at gjenåpningsadgangen syntes å være «vid nok». Departementet mente i stedet at man burde «høste erfaringer av endringen av § 392 annet ledd slik den blir praktisert av en kommisjon før det eventuelt vurderes å utvide gjenåpningsadgangen ytterligere».⁶⁷

12.3.2 Når kommer bestemmelsen til anvendelse?

Paragraf 392 andre ledd består grovt sett av to vilkår, som begge må være oppfylt for at gjenåpning kan skje. For det første må det foreligge «særlige forhold» som gjør det «tvilsomt om dommen er riktig». I tillegg må «tungtveiende hensyn» tilsi at spørsmålet om «siktedes skyld blir prøvd på ny».

Den sistnevnte formuleringen innebærer at bestemmelsen er begrenset til tilfeller hvor det aktuelle forholdet har betydning for *skyldspørsmålet*. At det påberopte kan få betydning for straffutmålingen, er derfor i utgangspunktet ikke relevant. En slik forståelse kommer delvis til uttrykk i forarbeidene,⁶⁸ og er også lagt til grunn i flere avgjørelser fra Høyesterett.⁶⁹ Høyesterett har

uttalt at dette gjelder både når det påberopte forholdet knytter seg til bevisvurderingen, og dersom det knytter seg til saksbehandlingen som ligger til grunn for domfellelsen:

«Etter denne bestemmelsen kan også en ny vurdering av de beviser som forelå ved domfellelsen, og som angår skyldspørsmålet, benyttes som grunnlag for gjenopptakelse. Det samme gjelder saksbehandlingsfeil i forbindelse med avgjørelsen av skyldspørsmålet.»⁷⁰

At § 392 andre ledd ikke rammer forhold som bare har betydning for straffutmålingen, har av Gjenopptakelseskommisjonen blitt trukket frem som et argument for å opprettholde påtalemyndighetens adgang til å anke dommen til domfeltes gunst uten hinder av frist, jf. straffeprosessloven § 309. I kommisjonens hørings svar til straffeprosessutvalgets utredning – hvor det ble foreslått å fjerne denne særskilte ankeadgangen⁷¹ – uttalte kommisjonen at det kan «stilles spørsmål» om slike tilfeller omfattes av straffeprosessloven § 392 annet ledd, som «tradisjonelt har vært oppfattet slik at feilen må angå skyldspørsmålet».⁷² Anke til gunst kunne ifølge kommisjonen «være hensiktsmessig i stedet for å sette disse spørsmålene på spissen».⁷³

12.3.3 Hva kan utgjøre et «særlig forhold»?

I motsetning til det som gjelder etter § 391 nr. 3, er det etter § 392 andre ledd ikke et vilkår for gjenåpning at det kan påvises noe «nytt».⁷⁴ I forarbeidene er det nevnt som eksempel på forhold som kan føre til gjenåpning etter bestemmelsen, at «det ikke egentlig foreligger nye bevis, men en ny

⁶³ Se bl.a. høringsuttalelsen fra riksadvokaten sitert i Ot.prp. nr. 35 (1978–1979) s. 228. Se også punkt 3.2.3.

⁶⁴ Ot.prp. nr. 35 (1978–1979) s. 229.

⁶⁵ Tall fra lagmannsrettene innhentet i forbindelse med St.meld. nr. 23 (1991–92) viste at kun én prosent av gjenåpningsbegjæringer ble tatt til følge i perioden 1986 til 1990, se nærmere i punkt 4.2.1.

⁶⁶ Ordet «meget» ble fjernet fra straffeprosessloven § 392 andre ledd ved lov 11. juni 1993. Se nærmere om bakgrunnen for endringen i 4.2.2.

⁶⁷ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 66. Se nærmere i punkt 4.3.5.

⁶⁸ Jf. NUT 1969: 3 side 344: «Det er her et vilkår at særlige forhold gjør det tvilsomt om skyldspørsmålet er riktig avgjort.»

⁶⁹ Se bl.a. Rt. 1992 s. 698 (s. 711): «Gjenopptakelse etter denne bestemmelsen kan bare besluttes når det er tvilsomt om skyldspørsmålet er riktig avgjort. Nye opplysninger som bare har betydning for straffutmålingen, kommer derfor ikke i betraktning.» Se likevel Rt. 2004 s. 357. I avgjørelsen gjenåpnet Høyesterett en dom i medhold av § 392 andre ledd selv om rettsanvendelsesfeilen i den angrepne dommen bare hadde betydning for hvilket straffebud som kom til anvendelse, og i forlengelsen av det straffutmålingen. Det ser ut til å ha hatt betydning for vurderingen at gjenåpning var nødvendig for å reparere en krenkelse av EMK, se dommens avsnitt 23.

⁷⁰ Rt. 2002 s. 860 (s. 862).

⁷¹ Se NOU 2016: 24 s. 461–462.

⁷² Gjenopptakelseskommisjonen (29.03.17) s. 2.

⁷³ Gjenopptakelseskommisjonen (29.03.17) s. 2. Se nærmere om påtalemyndighetens anke til gunst i punkt 11.5.

⁷⁴ NUT 1969: 3 s. 344. Se også bl.a. Rt. 2004 s. 1832 avsnitt 73.

analyse av beviskjeden som får dommen til å fremstå i et tvilsomt lys.»⁷⁵ Høyesterett har flere ganger uttalt at det ikke gjelder «begrensninger med hensyn til hva som kan vektlegges». ⁷⁶ En «ny vurdering av de beviser som forelå ved domfellelsen» kan derfor «benyttes som grunnlag» for gjenåpning etter bestemmelsen.⁷⁷ Høyesterett har videre uttalt at

«[...] den domstol som skal ta stilling til gjenopptagelse, [ikke kan] være avskåret fra etter omstendighetene også å se hen til arten og kvaliteten av de bevis eller den beviskjede som ligger til grunn for dommen, herunder at fellelsen bygger utelukkende på indisiebevis.»⁷⁸

Ofte vil det i gjenåpningsbegjæringen også påberopes andre forhold enn bare at den opprinnelige bevisvurderingen var mangelfull. Dersom det påberopes forhold som ikke kan anses som «nye» i lovens forstand eller «egnet til å føre til frifinnelse», jf. § 391 nr. 3, kan forholdene eventuelt trekkes inn i en samlet vurdering av dommens riktighet etter § 392 andre ledd. Dette kan være aktuelt for eksempel dersom det både er pekt på prosessuelle feil ved etterforskningen eller domstolsbehandlingen, og i tillegg enkelte nye «bevis» eller «omstendigheter» som isolert sett har liten betydning. I avgjørelsen av de mye omtalte «Bumerang-sakene» – som gjaldt gjenåpning av en rekke dommer om straff for falsk anklage om politivold – uttalte Høyesterett:

«Som nevnt foreligger det forhold som kan tyde på at domfellelsene i samtlige saker i det vesentlige er forankret i en bevisførsel bygget på uttalelser fra de involverte personer – polititjenestemennene og den pågrepne -, og der tjenestemennenes uttalelser er blitt tillagt avgjørende vekt. Dette er ikke en bevisvurdering som i tilstrekkelig grad tar hensyn til den viktige rettssikkerhetsgaranti som ligger i at enhver rimelig tvil skal komme tiltalte til gode. Jeg mener i vårt tilfelle at dette er tilstrekkelig til å oppfylle lovens krav til at 'særlige forhold gjør det tvilsomt om dommen er riktig'. Men jeg tilføyer at i den grad det foreligger nye elementer som kan belyse sakene, må de kunne inngå i en samlet vurdering av om dette kravet

er oppfylt, selv om de isolert sett ikke ville være tilstrekkelige til å begrunne gjenopptakelse etter § 391 nr 3. Et slikt forhold er Oslo byretts dom i ærekrenkelsessaken fra 1992. Det var nok slik at opplysningene var kjent, blant annet gjennom en artikkel av Anders Bratholm i Lov og Rett nr 2 1988, men de fikk sterkere gjenomslagskraft ved å bli lagt til grunn i domsavgjørelsen. Dette er således, etter mitt syn, et ytterligere argument til støtte for at gjenopptakelse bør tillates.»⁷⁹

Rettspraksis gir for øvrig en rekke eksempler på at saksbehandlingsfeil og rettsanvendelsesfeil er vurdert som grunnlag for gjenåpning etter § 392 andre ledd. Disse tilfellene omtales nærmere i punkt 12.3.6.

12.3.4 Når er det «tvilsomt om dommen er riktig»?

For at de påberopte forholdene skal kunne føre til gjenåpning, må det fremstå «tvilsomt om dommen er riktig».

Vurderingen av om skyldspørsmålet er korrekt avgjort, må ses på bakgrunn av det straffettslige beviskravet. Ved vurderingen av om Fritz Moen-saken skulle gjenåpnes, var et av spørsmålene om det i dommen var lagt for lite vekt på at blodspor fra åstedet mest sannsynlig ikke stammet fra Moen. Høyesterett utalte om betydningen av dette beviset:

«Ved lagmannens antydning om at [fornærmede] den aktuelle dagen kunne ha hatt samleie med en gammelkjæreste, kan lagretten ved bevisvurderingen ha kommet i skade for å legge for lite vekt på at blodtypebeviset med styrke talte mot at [Moen] var gjerningsmannen. *Da beviskravet i en straffesak er at rimelig tvil skal komme tiltalte til gode*, har kjæremålsutvalget etter dette kommet til at særlige forhold gjør at dommen fremstår som så tvilsom at vilkårene for gjenopptakelse i straffeprosessloven § 392 annet ledd er oppfylt. Saken vil etter dette bli tillatt gjenopptatt»⁸⁰ (uthevet her).

Som veiledende norm for når gjenåpning skal skje, er det i forarbeidene uttalt at det «avgjørende bør være om saken alt i alt stiller seg slik at det [...] bør skje en ny prøvelse av saken for at man

⁷⁵ NUT 1969: 3 s. 344.

⁷⁶ Se bl.a. Rt. 2004 s. 1832 avsnitt 73 og Rt. 2005 s. 1665 avsnitt 56.

⁷⁷ Se eksempelvis Rt. 2002 s. 860 (s. 862).

⁷⁸ Rt. 1995 s. 165 (s. 167).

⁷⁹ Rt. 1998 s. 11 (s. 19).

⁸⁰ Rt. 2003 s. 1389 avsnitt 270.

skal føle seg overbevist om at ingen urett er skjedd».⁸¹ Forarbeidsuttalelsen er i rettspraksis forstått slik at det ikke er avgjørende for utfallet av gjenåpningsvurderingen om det er grunn til å tro at en ny domstolsbehandling vil føre til frifinnelse. Derimot kan det være tilstrekkelig at en ny behandling er nødvendig for å rydde tvilen rundt domfellelsen av veien:

«Utvalget har ikke grunnlag for å fastslå at det her foreligger en slik bevisvil at utfallet av en ny realitetsprøving må bli frifinnelse. Det utvalget fastslår er at det er skapt en slik usikkerhet omkring fornærmedes troverdighet at det bør skje en ny prøvelse av saken, for derved – om mulig – å få klarlagt om denne usikkerheten omkring troverdigheten dekker en realitet eller ikke, og ved det om det er grunnlag for frifinnelse eller om domfellelsen må opprettholdes.»⁸²

Høyesterett har imidlertid også presisert at terskelen for gjenåpning skal være høyere enn forståelsen av denne forarbeidsuttalelsen «isolert sett» kunne tilsi.⁸³ Vurderingen må ses i lys av de «strengte vilkårene etter den tilsvarende danske bestemmelsen» som delvis tjente til inspirasjon ved innføringen av § 392 andre ledd – selv om det riktignok er klart at den norske bestemmelsen ikke er ment å være «så snever som den danske».⁸⁴ Videre må terskelen forstås i lys av Straffeprosesslovkomitéens «sentrale utsagn» om at

«[d]en foreslåtte sikkerhetsventil bør brukes med stor varsomhet. Dette har man i annet ledd søkt å gi uttrykk for ved å stille også det vilkår at «tungtveiende hensyn tilsier at spørsmålet om siktedes skyld blir prøvd på ny»»⁸⁵

⁸¹ NUT 1969: 3 s. 344.

⁸² Rt. 1997 s. 1372 (s. 1377). Se også Rt. 1999 s. 554 (s. 565): «Ut fra dette finner jeg at det er grunnlag for gjenopptakelse av straffesaken etter straffeprosessloven § 392 annet ledd. Jeg vil imidlertid understreke at jeg ikke har grunnlag for å fastslå at det her foreligger en slik bevisvil, at utfallet av en ny realitetsprøvelse må bli at A må bli å frifinne.»

⁸³ Se Rt. 1999 s. 554 (s. 557).

⁸⁴ Rt. 1999 s. 554 (s. 557).

⁸⁵ Rt. 1999 s. 554 (s. 557) med henvisning til uttalelsen i NUT 1969: 3 s. 344. Høyesterett har presisert at «regelen i straffeprosessloven § 392 annet ledd må praktiseres med varsomhet også etter den oppmyking som fant sted ved endringslov 11 juni 1993 nr. 80. Vilråene for gjenopptakelse er fortsatt strenge», se Rt. 1997 s. 1145 (s. 1147).

12.3.5 Hva menes med «tungtveiende hensyn»?

Vilkåret om «tungtveiende hensyn» innebærer at gjenåpningsinstansen må gjøre en vurdering av om tilstrekkelig tungtveiende grunner taler for å gjenåpne dommen, dersom den fremstår «tvilsom». I motsetning til § 391 nr. 3 er § 392 andre ledd en «kan»-bestemmelse. Det innebærer at domfelte ikke har krav på å få saken gjenåpnet dersom vilkårene for gjenåpning er oppfylt.⁸⁶ Kommisjonen må gjøre en skjønnsmessig vurdering.

Vilkårene om «særlige grunner» og «tungtveiende hensyn» er skjønnsmessige. Ved «kan»-vurderinger som forutsetter at slike skjønnsmessige vilkår er oppfylt, vil det kunne være vanskelig å skille mellom vurderingen av om vilkårene er oppfylt, og den etterfølgende vurderingen av om kompetansen i så fall bør benyttes. I praksis har vurderingene en tendens til å «smelte sammen».⁸⁷ Høyesterettspraksis tyder også på at en slik samlet innfallsvinkel vil være naturlig ved vurderingen av vilkårene i § 392 andre ledd. Høyesterett har uttalt at

«[...] det er mest hensiktsmessig å drøfte spørsmålet om gjenopptakelse [etter § 392 andre ledd] under ett, uten å splitte drøftelsen opp i separate vilkår slik det ble gjort i Rt-1998-11 (Bumerangsakene).»⁸⁸

Ved vurderingen av om gjenåpning skal skje, må det tas i betraktning at det etter ordlyden

⁸⁶ Ståle Eskeland har argumentert for at bestemmelsen må forstås slik at den i realiteten ikke åpner for en skjønnsmessig vurdering dersom vilkårene først er oppfylt – dvs. at dommen fremstår tvilsom og at tungtveiende hensyn taler for gjenåpning, for eksempel fordi saken er alvorlig. I slike tilfeller bør domfelte ha «rettskrav» på gjenåpning, se Brattholm og Eskeland (2008) s. 30. Olav Haugen Moen har på sin side argumentert for at det ikke er «grunnlag for helt å bortfortolke 'kan-skjønn'» selv om gjenåpning «normalt bør skje» dersom vilkårene er oppfylt. I motsatt fall «[...] vil det jo ikke være adgang til å trekke inn de hensyn som måtte tale mot gjenåpning – vilkårsiden åpner jo kun for å ta hensyn til det som taler for gjenåpning». Moen mener imidlertid også at «slik vilkårene er utformet, vil det vanskelig kunne tenkes mothensyn som kan forsvare at det ikke gjenåpnes». Se Moen (2014) s. 206.

⁸⁷ Jf. Rt. 2007 s. 257 («Trallfa») avsnitt 36. Dommen gjaldt vurderingen etter den tidligere dispensasjonsbestemmelsen i plan- og bygningsloven, hvor kan-skjønn forutsatte at det forelå «særlige grunner».

⁸⁸ Rt. 1999 s. 554 (s. 559). I Rt. 1998 s. 11 gjorde Høyesterett først en vurdering av om det forelå særlige forhold som gjorde det gjorde det tvilsomt om dommen var riktig, og deretter om tungtveiende hensyn tilsa at saken burde gjenåpnes.

(«tungtveiende hensyn») er en høy terskel for gjenåpning etter bestemmelsen. Det er tale om en «ekstraordinær gjenopptagelsesadgang»,⁸⁹ som skal «brukes med stor varsomhet».⁹⁰ Normalt bør det derfor forutsettes at det foreligger forholdsvis klare svakheter og feil ved rettens bevisvurdering for å gjenåpne på dette grunnlaget. Som eksempel kan nevnes at bevisvurderingen er ulogisk eller irrasjonell, at den inneholder motstridende uttalelser, eller at det er klare spenningsforhold innad i bevisvurderingen.

Høyesterettspraksis viser for øvrig at det i tvilstilfeller kan få betydning om dommen er prøvd i flere instanser. Dersom dommen bare er prøvd i én instans, kan det trekke i retning av at saken gjenåpnes.⁹¹ Dersom dommen er behandlet i flere instanser, og for øvrig behandlet grundig, kan det på den annen side tale mot gjenåpning.⁹² Også det forhold at dommen er avsagt under dissens, har blitt tillagt betydning.⁹³

Dersom det i behandlingen av saken har skjedd brudd på sentrale rettsikkerhetsgarantier, eller gjenåpning for øvrig er viktig av hensyn til allmennhetens tillit rettsstaten, tilsier høyesterettspraksis at dette kan trekke i retning av gjenåpning.⁹⁴ Høyesterett har også lagt vekt på om det har skjedd brudd på internasjonale forpliktelser, slik at gjenåpning kan være nødvendig for å reparere krenkelsen.⁹⁵

På samme måte som ved vurderingen av egnethetskriteriet i § 391 nr. 3 har Høyesterett

lagt vekt på at gjenåpningsinstansen normalt vil ha et dårligere grunnlag for å vurdere de opprinnelige bevisene i saken enn retten som avsa dommen. Særlig for eldre saker kan dette tilsi at gjenåpningsinstansen viser «tilbakeholdenhet» med å gjenåpne, selv om det «kan reises tvil om dommen er riktig».⁹⁶

I kapittel 18 drøfter utvalget nærmere hvordan Gjenopptakelseskommisjonen bør forholde seg til bevisvurderingen i den opprinnelige dommen når denne vurderes i lys av «nye» bevis og omstendigheter, jf. § 391 nr. 3. Utvalget gir også noen presiseringer av forholdet mellom denne bestemmelsen og bestemmelsen i § 392 andre ledd, samt om terskelen for gjenåpning etter § 392 andre ledd.

12.3.6 Gjenåpning grunnet rettsanvendelsesfeil og saksbehandlingsfeil

Straffeprosessloven inneholder ingen generell bestemmelse om gjenåpning på grunn av feil rettsanvendelse. Det følger av § 392 første ledd at gjenåpning til gunst kan besluttes når Høyesterett har fraveket en lovtolkning som den tidligere har lagt til grunn, og som dommen bygger på. Bestemmelsen forutsetter at Høyesterett har fraveket et eget prejudikat, og at dommen som angripes, bygger på denne avgjørelsen.

Bestemmelsen var ny ved straffeprosessloven 1981. Straffeprosesslovkomiteen drøftet den gang om adgangen til gjenåpning som følge av rettsanvendelsesfeil også burde omfatte andre tilfeller. Komiteen kom imidlertid til at det «i tilfelle av uriktig lovanvendelse i alminnelighet vil klare seg med adgangen til behandling av forsinket anke [...] og påtalemyndighetens adgang til i favør av domfelte å anke ubundet av frist».⁹⁷ På denne tiden synes reglene om forsinket anke å ha åpnet for anke selv etter forholdsvis lang tid, såfremt domfelte ikke kunne bebreides for fristoversittelsen – eksempelvis ved senere rettsavklaring.⁹⁸

⁸⁹ Rt. 1998 s. 11 (s. 19).

⁹⁰ NUT 1969: 3 s. 344.

⁹¹ Rt. 1997 s. 1186 (s. 1191).

⁹² Rt. 2001 s. 925 (s. 932).

⁹³ Se Rt. 1999 s. 256 (s. 259): «Kjæremålsutvalget har i denne vurderingen også trukket inn som moment at domfellelsen skjedde under dissens fra to meddommere som fant at det forelå rimelig tvil om skyldspørsmålet.»

⁹⁴ Se Rt. 1998 s. 11 (s. 19–20): «Når jeg finner slike 'tungtveiende hensyn' i saken her, ligger den sentrale del av begrunnelsen i det rettsområdet sakene gjelder. Ulovlig voldsbruk i politiet er et brudd på grunnleggende normer i vårt samfunn og en trussel mot sentrale demokratiske verdier. Slik voldsbruk må sterkt motarbeides.»

⁹⁵ Se Rt. 2004 s. 357 avsnitt 23: «[N]år vi er i den spesielle situasjonen at den opprinnelige avgjørelsen blir sett som å være i strid med en bestemmelse i EMK, mener jeg det må kunne sies at tungtveiende grunner tilsier en ny prøving, og at gjenopptakelse da bør besluttes.»

⁹⁶ Se bl.a. Rt. 2000 s. 2142 (s. 2149–2150).

⁹⁷ NUT 1969: 3 s. 343.

⁹⁸ Se Rt. 1950 s. 997.

I Rt. 2004 s. 357 la Høyesterett likevel til grunn at gjenåpning grunnet feil lovanvendelse etter omstendighetene kan skje etter § 392 andre ledd. Og i Rt. 2010 s. 1495 uttalte Høyesterett at det må trekkes en grense mellom reglene om forsinket anke, jf. straffeprosessloven § 318, og reglene om gjenåpning. Høyesterett mente at gjenåpning vil være det «mest naturlige» rettsmiddelet i tilfeller hvor det etter domstidspunktet kommer en høyesterettsdom som avklarer at rettsanvendelsen i den opprinnelige dommen var uriktig.⁹⁹ Avgjørelsen tilsier at det ikke lenger kan anses tvilsomt at rettsanvendelsesfeil kan danne grunnlag for gjenåpning etter § 392 andre ledd.¹⁰⁰

Det er på det rene at også *saksbehandlingsfeil* kan danne grunnlag for gjenåpning etter § 392 andre ledd. Forarbeidene sier lite om spørsmålet, men det er antydning at habilitetsinnsigelser som ikke kan vurderes etter spesialregelen i § 390,¹⁰¹ i stedet kan vurderes etter «sikkerhetsventilen».¹⁰² Høyesterett har videre lagt til grunn at det ikke gjelder «begrensninger med hensyn til hva som kan vektlegges» etter § 392 andre ledd,¹⁰³ og det finnes flere eksempler på at saksbehandlingsfeil har blitt vurdert etter bestemmelsen.¹⁰⁴

I Rt. 1999 s. 554 var spørsmålet om det skulle få betydning at en politiforklaring var lest opp

under hovedforhandlingen uten at vitnet møtte. Høyesterett la til grunn at det var «en saksbehandlingsfeil at [politiforklaringen] ble lest opp». Selv om påtalemyndigheten hadde uttalt at vitnet var «perifert», mente Høyesterett at det måtte gjøres en nærmere vurdering av hvilken betydning vitneforklaringen hadde hatt for avgjørelsen av skyldspørsmålet:

«Spørsmålet om vitnet er perifert og om opplesningen har betydning, kan [...] ikke utelukkende måles ut fra vitneprovets vekt ut fra en objektiv vurdering. Spørsmålet må besvares ut fra den mulighet det er for at forklaringen har vært trukket inn ved avgjørelsen av skyldspørsmålet».¹⁰⁵

Etter Høyesteretts syn kunne det «ikke ses bort fra» at forklaringen hadde hatt betydning i bevisbedømmelsen, som i stor grad var knyttet til domfeltes manglende troverdighet.¹⁰⁶ Saken ble derfor gjenåpnet. Avgjørelsen illustrerer at det ved anførsler om saksbehandlingsfeil må gjøres en vurdering av om feilen kan ha *innvirket* på resultatet – feilen må gjøre det «tvilsomt» om dommen er riktig.

I Rt. 2001 s. 1133 la Høyesterett til grunn at det var skjedd brudd på EMK artikkel 6 nr. 3 punkt d ved at det ikke hadde vært forsvarer til stede under dommeravhør som ble benyttet som bevis. Når det gjaldt betydningen av feilen for gjenåpningsspørsmålet, sluttet Høyesterett seg til lagmannsrettens uttalelse om at feilen ikke «automatisk» førte til gjenåpning:

«Selv om det etter dette sannsynligvis foreligger en feil ved bruken av et sentralt og avgjørende bevis i saken, leder dette ikke til at saken derved automatisk kan kreves gjenopptatt. Situasjonen er for så vidt en annen enn om det hadde vært tale om en ordinær anke over dommen, jfr. for eksempel avgjørelse i Rt. 1999 side 554 [...] Spørsmålet er om bruken av dommeravhørene konkret i den foreliggende sak, gjør at dommen fremstår som tvilsom og om tungtveiende hensyn taler for å tillate gjenopptakelse.»¹⁰⁷

⁹⁹ I Rt. 2010 s. 1495 var spørsmålet om en forsinket anke kunne fremmes mer enn tre år etter at domfelte hadde vedtatt en dom for oppbevaring av narkotika. Ved en senere høyesterettsavgjørelse ble det avklart at virkestoffet i tablettene – fenazepam – ikke var å anse som narkotika etter den dagjeldende narkotikalist. Høyesterett mente at anken ikke kunne fremmes, og uttalte: «Både praktiske og pedagogiske hensyn tilsier at grensen mellom de ulike rettsmidler ikke bør bli for flytende, og at mulighetene for å velge mellom rettsmidler ikke bør være større enn nødvendig. Når det etter domstidspunktet er avsagt en høyesterettsdom som tilsier at den lovtolkning som lå til grunn for domfellelsen, var uriktig, slik at den domfelte skulle ha vært frifunnet, fremstår gjenåpning etter utvalgets syn som det mest naturlige rettsmiddel. Som nevnt vil gjenåpning i et slikt tilfelle kunne skje etter straffeprosessloven § 392 andre ledd.» Se dommens avsnitt 30.

¹⁰⁰ Dette synes også til dels å være forutsatt i lovforarbeidene som lå til grunn for opprettelsen av Gjenopptakelseskommisjonen, da med tanke på tilfeller av folkerettsbrudd som ikke er omfattet av spesialreglene i § 391 nr. 2, se Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 59.

¹⁰¹ Etter § 390 andre ledd kan anførsler om dommers eller lagrettemedlems inhabilitet ikke danne grunnlag for gjenåpning etter bestemmelsen dersom parten «har eller kunne ha gjort feilen gjeldende under saken».

¹⁰² Se NUT 1969: 3 s. 342.

¹⁰³ Se bl.a. Rt. 2004 s. 1832 avsnitt 73 og Rt. 2005 s. 1665 avsnitt 56.

¹⁰⁴ Se bl.a. Rt. 1994 s. 278.

¹⁰⁵ Rt. 1999 s. 554 (s. 564).

¹⁰⁶ Rt. 1999 s. 554 (s. 565).

¹⁰⁷ Rt. 2001 s. 1133 (s. 1135).

De nevnte avgjørelsene tilsier videre at det ikke får betydning om feilen kunne eller burde ha blitt påberopt tidligere, under forhandlingene eller i anke over dommen. I Rt. 1999 s. 554 uttalte Høyesterett om dette:¹⁰⁸

«Det kan spørres om hvorfor det ikke ble protestert mot opplesningen av denne politiforklaringen, og hvorfor det på dette punkt ikke ble anket over saksbehandlingen. [...] Jeg kan likevel vanskelig se at unnlatt protest og anke over saksbehandlingen her må føre til at det uholdbare og uforsvarlige i opplesningen av [politiforklaringen] ikke kan trekkes inn i vur-

deringen av spørsmålet om gjenopptakelse etter straffeprosessloven § 392 annet ledd.»¹⁰⁹

Når det gjelder den nærmere vurderingen av om feilen *bør* føre til gjenåpning, altså vurderingen av om «tungtveiende hensyn» tilsier at saken prøves på ny, tyder praksis på at feilens alvorlighet vil være et moment. I Rt. 2001 s. 1133 uttalte Høyesterett at feilen var «alvorlig, noe som i seg selv har betydning i forhold til straffeprosessloven § 392 annet ledd».¹¹⁰

Utvalget har i kapittel 18 kommet med enkelte presiseringer av hvordan gjenåpningsvilkårene bør forstås, herunder når det gjelder gjenåpning grunnet saksbehandlingsfeil og rettsanvendelsesfeil etter § 392 andre ledd.

¹⁰⁸ Se også Rt. 2001 s. 1133 (s. 1135): «At forsvareren under hovedforhandlingen i 1992 ikke protesterte mot bevisførselen, kan [...] ikke tillegges betydning for spørsmålet om gjenopptakelse.»

¹⁰⁹ Rt. 1999 s. 554 (s. 565).

¹¹⁰ Rt. 2001 s. 1133 (s. 1134–1135).

Del IV
Gjenåpning i andre land

Kapittel 13

Gjenåpning i enkelte andre land

13.1 Innledning

I denne delen gjennomgås systemet for gjenåpning av straffesaker i enkelte andre land. I punkt 13.2 og 13.3 drøftes systemene i henholdsvis Danmark og Sverige, som har lignende rettssystemer som det norske, og som det er naturlig å sammenligne det norske systemet med. I punkt 13.4 og 13.5 drøftes ordningene i henholdsvis England og Skottland. Den norske kommisjonsmodellen er i stor grad basert på det engelske og skotske kommisjonssystemet, som ble innført på slutten av 1990-tallet, se punkt 4.2.5.

Den norske, engelske og skotske gjenåpningsordningen – hvor myndigheten til å gjenåpne straffesaker ligger til et uavhengig forvaltningsorgan – skiller seg fra ordningen i de fleste land i Europa. I de fleste europeiske land – inkludert Sverige – ligger myndigheten til å gjenåpne straffesaker til en domstol, som ofte er den samme domstolen, eller en domstol overordnet til den som avsa den angrepne dommen.¹ I Danmark vurderes gjenåpning av en egen «klagerett», som administrativt har tilknytning til den danske Højesteret. Også det danske systemet har blitt vurdert som modell for den norske gjenåpningsordningen, se punkt 4.2.4.

13.2 Danmark

I Danmark behandles begjæringer om gjenåpning av straffesaker av Den Særlige Klageret (Klageretten).² Klageretten er organisert som en særdomstol. Den består av fem medlemmer med juridisk utdanning, som oppnevnes for en periode på ti år uten mulighet for gjenoppnevning. Medlem-

mene skal til enhver tid være en høyesterettsdommer (Klagerettens formann), en landsrettsdommer, en byrettsdommer, en advokat samt en universitetslærer i rettsvitenskap eller annen jurist med særlig vitenskapelig utdanning.³ Klagerettens sekretariatsoppgaver er underlagt Højesteret og utføres i praksis av Højesterets dommerfullmektiger og kontoransatte. Behandlingen i Klageretten skjer som hovedregel skriftlig.

Vilkårene for gjenåpning følger av retsplejeloven kapittel 86. Vilkårene knytter seg utelukkende til skyldspørsmålet. Det skilles mellom gjenåpning til skade (§ 976) og gjenåpning til gunst (§ 977). Bare rigsadvokaten kan fremme en begjæring om gjenåpning til skade. Etter ordlyden i begge bestemmelser er det et vilkår at gjenåpningen gjelder en dom fra landsrettene eller Højesteret. Etter langvarig praksis vurderer Klageretten imidlertid også om dommer fra byrettene skal gjenåpnes. Uansett gjenåpningsgrunnlag er det et vilkår at eventuelle gjenstående ankesmuligheter er uttømt, jf. retsplejeloven § 978.

I likhet med reglene i Norge er vilkårene generelt strengere ved gjenåpning til skade enn ved gjenåpning til gunst for den domfelte. Etter retsplejeloven § 976 stk. 1 nr. 1 kan gjenåpning til skade skje «når det ifølge en tilståelse, tiltalte senere har afgivet, eller andre beviser, der senere er kommet for dagen, må antages, at han har begået forbrydelsen». Paragrafen åpner også for gjenåpning når det er avgitt falske vitneforklaringer eller fremlagt forfalskede dokumenter, eller når tiltalte eller andre aktører har begått straffbare forhold som har tatt sikte på å påvirke eller bestemme sakens utfall (§ 976 stk. 1 nr. 2). Forutsetningen i disse tilfellene er at «der efter omstændighederne er god grund til at antage, at sådant har bevirket eller medvirket til, at tiltalte har undgået domfældelse». Gjenåpning til skade kan også skje dersom tiltalte påstår å ha gjort seg skyldig i en «væsentlig større forbrydelse» enn den han er

¹ Se redegjørelsen for Europarådets gjennomgang av gjenåpningssystemene i medlemslandene i Moreira Ferreira mot Portugal (nr. 2) (19867/12), dom 11. juli 2017 avsnitt 34–37.

² Klageretten behandler også visse saker om domstolenes virksomhet, som blant annet klager over dommers opptreden under rettssaken, klager over avslag på forsvarervalg, saker om avskjed av dommere mv.

³ Retsplejeloven § 1 a.

domfelt for, såfremt gjenåpningsvilkårene ellers er oppfylt.⁴

Gjenåpning til gunst er regulert i retsplejeloven § 977, som angir at gjenåpning etter begjæring fra domfelte kan skje i tre tilfeller. For det første kan saken gjenåpnes dersom det fremlegges nye opplysninger, og det «skønnes antagelig» at disse kunne ha medført frifinnelse eller anvendelse av en vesentlig mildere straffebestemmelse dersom de hadde foreligget under den opprinnelige domstolsbehandlingen (§ 977 stk. 1 nr. 1). Videre kan gjenåpning skje i tilsvarende situasjoner som angitt i § 976 stk. 1 nr. 2 for gjenåpning til skade, altså i tilfeller hvor det er avgitt falsk forklaring eller gjort straffbare forhold for å påvirke sakens utfall. For gjenåpning til gunst er innvirkningskravet imidlertid at «det skønnes antagelig, at sådant kan have bevirket eller medvirket til domfældelsen» (§ 977 stk. 1 nr. 2). Dette er et lempeligere krav enn for gjenåpning til skade, hvor det kreves at det er «god grund til at antage» at feilen har påvirket utfallet.

Gjenåpning kan i tillegg skje dersom det ellers foreligger «særlige omstændigheder, der gør det overvejende sandsynligt, at de foreliggende bevisligheder ikke har været rigtigt bedømt» (§ 977 stk. 1 nr. 3). Denne bestemmelsen ble innført i 1939, og tjente til inspirasjon da man i Norge innførte en «særlig sikkerhetsventil» for gjenåpning i tilfeller hvor det ikke kan påvises noe «nytt», se straffeprosessloven § 392 andre ledd.⁵ Etter ordlyden retter den danske bestemmelsen seg kun mot feil ved bevisbedømmelsen. Bestemmelsen anvendes imidlertid analogisk også i tilfeller hvor feil ved den rettslige vurderingen har ledet til domfellelse.⁶

Dersom retten eller påtalemyndigheten får kunnskap om omstendigheter som kan gi grunnlag for gjenåpning, «bør» de underrette den domfelte eller andre som opptrer på domfeltes vegne, jf. retsplejeloven § 977 stk. 3.

Det gjelder i utgangspunktet ingen frister for å begjære gjenåpning. Dersom grunnlaget for begjæringen er at det foreligger særlige omstendigheter som gjør det overveiende sannsynlig at bevisene har blitt uriktig bedømt, jf. § 977 stk. 1 nr. 3, må kravet imidlertid være fremsatt innen fem år etter domsavgiselsen. Dersom

klageren har vært frihetsberøvet i medhold av dommen, kan begjæringen likevel inngis inntil to år etter løslatelsen, jf. § 979 stk. 1.

Begjæring som ikke er begrunnet i vilkår som etter loven kan gi grunnlag for gjenåpning, eller som er begrunnet i omstendigheter eller bevis som Klageretten finner «åpenbart betydningsløse», kan avvises straks.⁷ Om begjæringen ikke avvises, skal motparten gis adgang til å uttale seg.⁸ Dersom Klageretten finner det nødvendig, kan den innhente ytterligere opplysninger i saken før avgjørelse treffes.⁹ Klageretten kan også ta initiativ til at politiet gjennomfører undersøkelser.

Klageretten avgjør med endelig virkning om en gjenåpningsbegjæring skal tas til følge eller forkastes.¹⁰ Selv om Klagerettens avgjørelse ikke kan ankes, er avgjørelsen ikke til hinder for at det senere fremmes ny begjæring om gjenåpning av samme sak. Om begjæringen tas til følge, skal ny hovedforhandling finne sted ved den samme domstol som opprinnelig avgjorde straffesaken.¹¹ Dommere som har deltatt i behandlingen av den tidligere saken, kan imidlertid ikke medvirke ved den nye behandlingen. Dersom gjenåpning er besluttet etter § 977, altså ved gjenåpning til gunst for domfelte, skal fullbyrdelse av straffen alltid utsettes eller stanses om domfelte begjærer det.¹²

I 2023 behandlet Klageretten 41 saker, hvorav fem ble tillatt gjenåpnet.¹³ Saksbehandlingstiden varierer og avhenger av sakens karakter, men er opplyst vanligvis å være omtrent fem måneder.

13.3 Sverige

I Sverige behandles gjenåpningssaker av de ordinære domstolene. Begjæringen behandles av domstolen som er overordnet til den som avsa den angrepne dommen. Dersom den angrepne dommen er avsagt av tingsrätten, behandler hovrätten begjæringen. Begjæring om gjenåpning av dommer fra hovrätten og Högsta domstolen, behandles av Högsta domstolen. Saksbehandlingen skjer etter reglene i rättegångsbalken 58. kapittel.

Gjenåpning til gunst kan begjæres av domfelte eller påtalemyndigheten i henhold til vilkårene i

⁴ Retsplejeloven § 976 stk. 2.

⁵ Bestemmelsen ble innført ved vedtakelsen av straffeprosessloven 1981, se punkt 3.2.3. Se nærmere om bakgrunnen for innføringen av bestemmelsen etter inspirasjon fra blant annet danske regler i NUT 1969: 3 s. 343.

⁶ Nolsø og Pedersen (2019).

⁷ Retsplejeloven § 980 stk. 1.

⁸ Retsplejeloven § 980 stk. 2.

⁹ Retsplejeloven § 981.

¹⁰ Retsplejeloven § 982.

¹¹ Retsplejeloven § 983.

¹² Retsplejeloven § 986.

¹³ Den særlige klagerett (2024).

58. kap. 2 §. Den mest praktiske regelen er inntatt i 2 § nr. 4, som angir at gjenåpning kan skje dersom det foreligger

«[...] en omstændighet eller ett bevis som inte har lagts fram tidigare och som sannolikt skulle ha lett till att den tilltalade hade frikänts eller till att en mildare straffbestämmelse hade tillämpats, eller om det med hänsyn till vad som åberopas och i övrigt förekommer finns synnerliga skäl att på nytt pröva frågan om den tilltalade har begått det brott som han eller hon har dömts för.»

Som det fremgår av ordlyden, er gjenåpningsadgangen avgrenset til skyldspørsmålet. Det første alternativet i bestemmelsen er i svensk rett betegnet som hovedregelen, mens det andre alternativet betegnes som tilleggsregelen. Også etter tilleggsregelen er det et vilkår at det må foreligge nye omstendigheter eller bevis, men det stilles ikke krav til sannsynlighetsovervekt for at de nye opplysningene ville ha ledet til frifinnelse eller anvendelsen av en mildere straffebestemmelse.¹⁴ Ifølge forarbeidene er tilleggsregelen først og fremst aktuell å anvende i alvorlige straffesaker, der det ikke nødvendigvis kan påvises sannsynlighetsovervekt for et annet utfall, men der de nye opplysningene likevel er egnet til å skape tvil om dommens riktighet.¹⁵

Svensk rett har – i motsetning til både norsk og dansk rett – ingen regel som åpner for gjenåpning grunnet svikt i den opprinnelige bevisvurderingen, uten at det stilles krav til nye opplysninger eller bevis. Derimot finnes en bestemmelse som gir adgang til gjenåpning til gunst for rettsanvendelsesfeil, dersom «den rättstillämpning som ligger till grund för domen uppenbart strider mot lag», jf. rättegångsbalken 58. kap. 2 § nr. 6.¹⁶

Gjenåpning til skade for tiltalte kan skje etter reglene i 58. kap. 3 §, der nr. 2 gir adgang til gjenåpning dersom søkeren

«[...] åberopar en omständighet eller ett bevis som inte har lagts fram tidigare och som sannolikt skulle ha lett till att den tilltalade hade dömts för brottet eller till att en väsentligt strängare straffbestämmelse hade tillämpats [...]»

Gjenåpning på dette grunnlaget forutsetter at det aktuelle lovbruddet kan medføre fengsel i mer enn ett år. Søkeren må også godtgjøre at opplysningene ikke kunne ha blitt påberopt overfor retten som avsa dommen eller ved anke, eventuelt at det kan påvises en gyldig grunn for at det ikke er gjort.¹⁷ Videre må gjenåpning til skade begjæres innen ett år etter at søker fikk kunnskap om forholdene som påberopes som grunnlag for begjæringen.¹⁸ For gjenåpning til gunst gjelder det ingen frister.

Svensk rett har, i likhet med norsk og dansk rett, også særbestemmelser om gjenåpning grunnet nærmere angitte feil ved rettergangen, for eksempel dersom en aktor har begått straffbart forhold eller tjenesteforsømmelse som kan antas å ha innvirket på sakens utfall.¹⁹

Dersom det er klart at det ikke foreligger grunnlag for gjenåpning, kan domstolen umiddelbart avslå begjæringen.²⁰ I andre tilfeller skal saken forelegges motparten, som regel påtalemyndigheten (åklagarmyndigheten) ved Riksåklagaren, for uttalelse. Påtalemyndigheten plikter i visse tilfeller å gjenoppta etterforskningen, og retten kan også pålegge påtalemyndigheten å utføre bestemte etterforskningsskritt av betydning for saken.

Domstolen som har saken til behandling, avgjør om gjenåpningsbegjæringen skal tas til følge eller avslås. Behandlingen skjer som hovedregel skriftlig, og rettens sammensetning følger de ordinære prosessregler. Dersom begjæringen tas til følge, er hovedregelen at saken skal behandles på nytt av den domstolen som opprinnelig avgjorde saken.²¹ Hvis det er åpenbart hvilket utfall saken skal få, kan imidlertid domstolen som har innvilget gjenåpning, også samtidig endre dommen. Dette skjer imidlertid sjelden.²²

¹⁴ Se for eksempel NJA 2011 s. 254.

¹⁵ SOU 1938:44 s. 575.

¹⁶ De svenske og finske reglene om adgangen til å gjenåpne straffesaker grunnet rettsanvendelsesfeil var noe av bakgrunnen for at Straffeprosesslovkomiteén i sin tid vurderte om lignende regler burde innføres i Norge, se NUT 1969: 3 s. 343. Komiteens foreslo å innføre en bestemmelse som åpnet for gjenåpning når Høyesterett hadde endret syn på egne avgjørelser, se straffeprosessloven § 392 første ledd. For uriktig lovanvendelse «i sin alminnelighet» antok komiteén at det ville «klare seg» med adgangen til forsinket anke og påtalemyndighetens adgang til å anke i favør av domfelte uten hensyn til fristen. Se nærmere i punkt 3.2.4.

¹⁷ RB 58 kap. 3 § andre ledd.

¹⁸ RB 58 kap. 4 §.

¹⁹ RB 58 kap. 2 § nr. 1 og 3 § nr. 1. I tillegg finnes særbestemmelser om feil ved bedømmelsen av tiltaltes alder, der dette har innvirket på reaksjonsfastsettelsen, jf. 2 § nr. 5 og 3 § nr. 3.

²⁰ RB 58 kap. 6 §.

²¹ RB 58 kap. 7 § første ledd.

²² SOU 2015:52 s. 66.

I 2021 behandlet svenske domstoler 251 saker om gjenåpning. 190 av disse ble avgjort av Högsta domstolen, mens de øvrige ble avgjort av hovrätten. 246 av begjæringene ble inngitt av domfelte eller på vegne av domfelte. Samtlige ble avslått. Fem av begjæringene ble inngitt av påtalemyndigheten, og disse fem ble tatt til følge.²³

13.4 England

I England har gjenåpningsbegjæringer i straffesaker siden 1997 blitt behandlet av en uavhengig kommisjon (Criminal Cases Review Commission, forkortet CCRC). Kommisjonens virke omfatter også Wales and Nord-Irland.

Frem til 1997 ble påstander om uriktig domfellelse vurdert av regjeringen ved innenriksministeren (Home Secretary), som hadde en lovbestemt, skjønnsmessig myndighet til å henvise saker til ny behandling i ankedomstolen. Ordningen ble kritisert, dels på grunn av maktfordelingsprinsippet, og dels på grunn av mangel på ressurser. Home Secretary hadde heller ikke etterforskningsfullmakter, og det ble ført en meget streng praksis for henvisning. I kjølvannet av flere mye omtalte enkeltsaker ble det oppnevnt et offentlig utvalg for å vurdere gjenåpningssystemet, som i 1993 anbefalte å legge myndigheten til å vurdere gjenåpning til en egen kommisjon.²⁴ Kommisjonen ble etablert som et selvstendig rettssubjekt som var uavhengig av regjeringen. Den engelske kommisjonen ligner på mange måter på den norske Gjenopptakelseskommisjonen og fungerte som modell ved opprettelsen av Gjenopptakelseskommisjonen i 2004.²⁵

Etter loven skal den engelske kommisjonen bestå av minst elleve medlemmer, enten i fulltids- eller deltidstilling.²⁶ Minst en tredjedel av medlemmene skal være jurister med minst ti års arbeidserfaring, og minst to tredjedeler av medlemmene skal ha kunnskap om eller erfaring fra strafferettspleien, for eksempel fra etterforskningsarbeid. Kommisjonens medlemmer utnevnes av kongen etter anbefaling av statsministeren. Kommisjonen består i dag av elleve medlemmer og én leder. Utvalget forstår det slik at samtlige medlemmer arbeider deltid. Lederen deltar ikke i

saksbehandlingen eller i avgjørelsen om en sak skal henvises til ankedomstolen. For øvrig arbeider det i dag ca. 100 ansatte i kommisjonen, hvorav ca. 50 er saksutredere.

Kommisjonen trer normalt i funksjon etter begjæring fra den domfelte, men kommisjonen har også hjemmel til å ta en sak opp til vurdering av eget initiativ. Det gjelder ingen frister for å begjære gjenåpning av en sak, og det er heller ingen grense for hvor mange ganger samme sak kan bringes inn for kommisjonen.

Kommisjonen har et selvstendig ansvar for å utrede saken i tilstrekkelig grad før avgjørelse treffes. Den har vide fullmakter til selv å foreta undersøkelser eller pålegge andre å undersøke på kommisjonens vegne. Kommisjonen har også en omfattende rett til innsyn i offentlige dokumenter som kan være av betydning for saken.²⁷

Etter endt saksbehandling avgjør kommisjonen om saken skal henvises til ny behandling av ankedomstolen. Vilkårene for henvisning er at kommisjonen må legge til grunn at det er en «real possibility» for at domfellelsen ikke vil bli opprettholdt av ankedomstolen, som følge av «argument, or evidence, not raised in the proceedings which led to it or on any appeal or application for leave to appeal against it». Det kreves med andre ord at det foreligger nye anførsler, opplysninger eller bevis. Henvisning kan også skje dersom det er en «real possibility» for at straffutmålingen i dommen ikke vil bli opprettholdt av ankedomstolen som følge av «an argument on a point of law, or information, not so raised».²⁸ Både materielle og prosessuelle feil kan påberopes.

Henvisning på grunnlag av nye anførsler eller bevis forutsetter at «an appeal against the conviction, verdict, finding or sentence has been determined or leave to appeal against it has been refused». Ankemulighetene må med andre ord ha vært benyttet.

Selv om ett eller flere av vilkårene ikke er oppfylt, kan kommisjonen velge å henvise saken «if it appears to the Commission that there are exceptional circumstances which justify making it». Dette kan eksempelvis være aktuelt der ankemulighetene ikke er benyttet, men begjæringen for øvrig

²³ Lidén (2024).

²⁴ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 14.

²⁵ Den engelske ordningen er nærmere beskrevet i Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 14–17. Se nærmere om bakgrunnen for valget av kommisjonsmodellen i Norge i punkt 4.2.5.

²⁶ Criminal Appeal Act 1995 section 8 (3), jf. Schedule 1, para. 2 (2).

²⁷ Criminal Appeal Act 1995 section 17–21.

²⁸ Criminal Appeal Act 1995 section 13. Terskelen for når det foreligger en «real possibility» er beskrevet slik i R v CCRC ex parte Pearson [1999] 3 All ER 498: «The threshold is imprecise but plainly denotes a contingency which is, in the Commission's judgment, more than an outside chance or a bare possibility but which may be less than a probability or a likelihood or a racing certainty. The Commission must judge that there is at least a reasonable prospect of a conviction, if referred, not being upheld.»

fremstår som godt begrunnet. Terskelen er imidlertid høy.

Saksbehandlingsens omfang varierer ut fra sakens karakter og kompleksitet. Kommisjonen skiller mellom saker som avgjøres uten at ytterligere undersøkelser blir iverksatt,²⁹ og saker som «går videre» fra forundersøkelsen og blir underlagt såkalt «substantial review».³⁰ Den førstnevnte kategorien omfatter typisk saker der ankemulighetene ikke er uttømt og kommisjonen ikke kan se at det foreligger «exceptional circumstances», samt saker som tidligere er prøvd av kommisjonen, og hvor det ikke er påberopt nye forhold som foranlediger ytterligere undersøkelser. Disse sakene siles ut og avslås som regel etter forenklet behandling av ett kommisjonsmedlem alene. Den andre kategorien – saker som underlegges «substantial review» – omfatter begjæringer som blir gjenstand for mer eller mindre omfattende undersøkelser. I disse sakene avgjøres henvisningsspørsmålet etter avsluttet utredning av minst tre kommisjonsmedlemmer.

Dersom kommisjonen kommer til at saken skal henvises, skjer den videre behandlingen i ankesdomstolen etter reglene som gjelder for ordinære ankesaker.

Kommisjonens avgjørelser kan angripes gjennom såkalt «judicial review» i domstolene. Rettspraksis viser imidlertid at domstolene er tilbakeholdne med å overprøve kommisjonens avgjørelser i tilfeller hvor kommisjonen «has taken a tenable and not irrational view, whatever the Court's own view might be».³¹

I perioden 1. april 2023–31. mars 2024 mottok kommisjonen totalt 1629 saker og avgjorde 1441 saker. 599 av sakene ble avgjort etter å ha vært underlagt «substantial review». I alt 25 saker ble henvist til ankesdomstolen. Dette utgjorde i underkant av 2 % av alle avgjorte saker, og ca. 4 % av

sakene avgjort etter «substantial review». Kommisjonen har et uttalt mål om å ferdigstille 85 % av alle innkomne saker innen tolv måneder. I den nevnte perioden ferdigstilte kommisjonen 86,3 % av sakene innen denne fristen. I slutten av mars 2024 hadde kommisjonen 99 såkalte «long-running cases» til behandling. Dette er saker som har vært under utredning i kommisjonen i over to år. Denne kategorien utgjorde ca. 9 % av sakene som var til behandling på det nevnte tidspunktet (i alt 1075 saker).³²

13.5 Skottland

Skottland har siden 1999 hatt en uavhengig kommisjon for behandling av gjenåpning av straffesaker. Den skotske kommisjonen (Scottish Criminal Cases Review Commission, forkortet SCCRC) har en tilsvarende funksjon som den engelske kommisjonen. Den skotske kommisjonen minner om den engelske i struktur og arbeidsform, men er mindre og tilpasset skotske forhold.

I likhet med den engelske kommisjonen tjente også den skotske kommisjonen til inspirasjon ved etableringen av Gjenopptakelseskommisjonen. Ved utredningen av den norske modellen mente departementet at skotske forhold var «mer sammenlignbare» med norske forhold enn de engelske. På flere punkter ble den norske kommisjonen derfor modellert etter den skotske, for eksempel når det ble bestemt at kommisjonsmedlemmene skulle arbeide deltid for kommisjonen, som et verv.³³

Etter loven skal den skotske kommisjonen bestå av minst tre medlemmer. Minst en tredjedel av medlemmene skal være advokater med minst ti års arbeidserfaring, og minst to tredjedeler skal ha kunnskap om eller erfaring fra straffereettspleien.³⁴ Kommisjonen består i dag av én leder og åtte øvrige kommisjonsmedlemmer. Medlemmene arbeider deltid. Det er også ansatt flere jurister i faste saksbehandlerstillinger, som har ansvar for å utrede sakene kommisjonen behandler. I motsetning til den engelske kommisjonen treffes avgjørelsene som regel av kommisjonen i plenum, hvor også lederen deltar.

²⁹ Omtalt av kommisjonen som «Triage cases».

³⁰ Omtalt av kommisjonen som «Review cases».

³¹ Se *R (Charles) v Criminal Cases Review Commission* [2017] EWHC 1219 avsnitt 65, hvor følgende begrunnelse er gitt for rettens tilnærming: «First, as already seen, the exercise of the power to refer, including its predictive element, is a matter for the judgment of the CCRC, not the Court – and is not to be usurped by the Court. Secondly, the CCRC has a discretion not to refer, even when the threshold conditions are satisfied. Thirdly, in many cases (perhaps most but I do not know) the issue for the CCRC will not give rise to 'bright-line' decisions on substantive criminal law at all; for instance, cases where a reference is sought on grounds of fresh evidence or an alleged failure to give proper disclosure. Fourthly, questions of some awkwardness could arise as to the role of this Court and that of the CACD were this Court purportedly to decide unsettled issues of substantive criminal law definitively for itself.»

³² Tallene er hentet fra CCRC Annual Report (2024).

³³ Se Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 35. Medlemmene i den engelske kommisjonen arbeidet på denne tiden heltid for kommisjonen. Utvalget forstår det slik at medlemmene senere har gått over til å jobbe deltid, og at de har andre jobber ved siden av.

³⁴ Criminal Procedure (Scotland) Act 1995 section 194A.

Kommisjonen har på samme måte som den engelske kommisjonen et selvstendig ansvar for utredning av saken og vide undersøkelsesfullmakter og adgang til dokumentinnsyn.³⁵ Etter endt saksbehandling avgjør kommisjonen om saken skal henvises til ankedomstolen eller ikke. Loven angir at kommisjonen på ethvert tidspunkt kan henvisе saken til ankedomstolen «if they think fit». Vilkaъrene for henvisning er at kommisjonen legger til grunn

- «a) that a miscarriage of justice may have occurred; and
- b) that it is in the interests of justice that a reference should be made».³⁶

³⁵ Criminal Procedure (Scotland) Act 1995 section 194F–194I.

³⁶ Criminal Procedure (Scotland) Act 1995 section 194C.

Hovedregelen er at ankemulighetene må være benyttet for at henvisning skal være aktuelt. Dette følger ikke direkte av lovens ordlyd, men er slått fast i kommisjonens praksis. Dersom saken henvises til ankedomstolen, behandles den etter reglene for ordinære ankesaker.³⁷

I perioden 1. april 2023–31. mars 2024 mottok den skotske kommisjonen 177 begjæringer og avgjorde 142 saker. I alt 27 saker ble avgjort etter at kommisjonen hadde gjennomfôrt substansiell utredning, såkalt «full review». Fire saker ble henviset til ankedomstolen. Dette medfôrte en henvisningsandel på 2,8 % av det totale antallet avgjorte saker, og 14,8 % av sakene som hadde vært gjenstand for «full review».³⁸

³⁷ Criminal Procedure (Scotland) Act 1995 section 194B.

³⁸ Tallene er hentet fra SCCRC Annual Report (2023–2024).

Del V
Kommisjonen i praksis

Kapittel 14

Kommisjonens arbeidsform og organisering

14.1 Innledning

De rettslige utgangspunktene for Gjenopptakelseskommisjonens organisering og saksbehandling er beskrevet i kapittel 7 og 8. I dette kapittelet gis en nærmere redegjørelse for hvordan kommisjonen i praksis har organisert og innrettet sitt arbeid. Kommisjonen er et uavhengig forvaltningsorgan som ikke kan instrueres, og det følger av loven at kommisjonen «selv bestemmer sin arbeidsmåte», jf. straffeprosessloven § 395 siste ledd. Kommisjonen har altså et forholdsvis vidt rom for selv å definere sin arbeidsform innenfor lovens rammer.

I punkt 14.2 gis det nærmere informasjon om hvordan kommisjonen i praksis har vært sammensatt og andre organisatoriske forhold. Saksgangen i kommisjonen – fra innsendt begjæring til avgjørelse – beskrives nærmere i punkt 14.3. I punkt 14.4 gis det nærmere informasjon om kommisjonsmedlemmenes arbeid, herunder om lønn og omfanget av vervet som kommisjonsmedlem.

Flere sider ved kommisjonens organisering og saksbehandling utdypes også nærmere i del VI, hvor utvalget gjør rede for sine forslag og anbefalinger.

Redegjørelsen i dette kapittelet bygger delvis på kommisjonens interne saksbehandlingsrutiner og dels på samtaler med ansatte i kommisjonen.

14.2 Kommisjonens sammensetning

Gjenopptakelseskommisjonen er et kollegialt forvaltningsorgan med en delvis domstollignende struktur. Kommisjonen består enkelt sagt av kommisjonsmedlemmene, som utgjør avgjørelsesmyndigheten, og sekretariatet, som står for den praktiske saksbehandlingen og utredningen av sakene. Kommisjonen har en leder og en nestleder som begge er faste medlemmer av kommisjonskollegiet. Lederen og utrederne er ansatt på heltid. De øvrige kommisjonsmedlemmene, inklu-

dert nestlederen, arbeider deltid for kommisjonen og har normalt andre heltidsjobber.

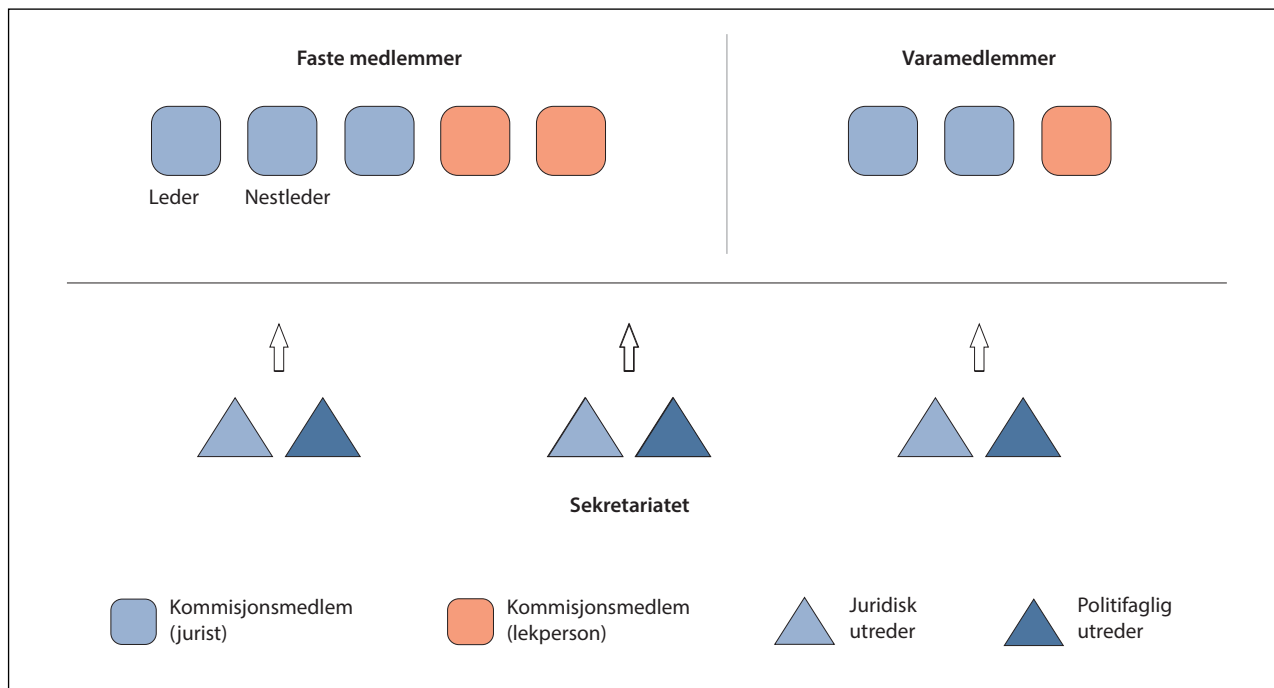
Kommisjonskollegiets sammensetning er regulert i straffeprosessloven § 395 første ledd første punktum. Det heter der at kommisjonen skal ha «fem faste medlemmer og tre varamedlemmer som tiltrer ved forfall». Videre følger det av andre punktum at kommisjonens leder og nestleder, samt ett annet fast medlem og to av varamedlemmene, skal ha juridisk embetseksamen eller mastergrad i rettsvitenskap. Altså vil tre av de fem faste medlemmene og to av de tre varamedlemmene være jurister. Det er ikke sagt uttrykkelig i loven at de øvrige medlemmene skal være lekpersoner, men forarbeidene gjør det klart at dette har vært intensjonen.¹ I praksis har kommisjonen alltid bestått av både jurister og lekfolk.

I tråd med føringene i forarbeidene har kommisjonen etterstrebet at kommisjonsmedlemmene har variert erfaring fra ulike deler av strafferechtspleien.² Normalt har kommisjonen til enhver tid hatt medlemmer med erfaring fra både domstolene, påtalemyndigheten og forsvarerstanden. Blant de leke medlemmene har det som regel vært medlemmer med bakgrunn fra psykiatri og medisins for øvrig, samt økonomi og revisjon. Utvalget forstår det slik at man har ønsket medlemmer med slik bakgrunn delvis fordi de kan tilby viktige perspektiver ved vurderingen av spørsmål om henholdsvis rettsmedisin/rettspsykiatri og økonomisk kriminalitet. Videre har det vært ansett sentralt at kommisjonsmedlemmene har evne til å sette seg inn i og analysere store mengder dokumenter. Et visst utdanningsnivå har derfor i praksis vært påkrevd. Også andre yrkesgrupper – som eksempelvis næringsvirksomhet og ulike grener av akademia – har vært representert.

Kommisjonens leder har i praksis et tredelt ansvar. Lederen fungerer som øverste administrative sjef for kommisjonen. I tillegg er lederen fast kommisjonsmedlem og den som har det overord-

¹ Se nærmere i punkt 7.3.4.

² Se nærmere i punkt 7.3.4.



Figur 14.1 Gjenopptakelseskommisjonens organisasjon. Antallet utredere i kommisjonen varierer og beror på kommisjonens behov og budsjett. For enkelhets skyld er antallet utredere vist i figuren redusert til seks.

nede ansvaret for sekretariatets utredning av sakene. Lederen har – i likhet med nestlederen – kompetanse etter loven til å treffe en rekke avgjørelser alene.³

Utover dette sier loven og forarbeidene lite om nestlederens funksjon. I praksis fungerer nestlederen som avlastning for lederen ved lederens fravær, blant annet ved å lede kommisjonsmøtene. Nestlederen kan også bistå lederen med den løpende saksbehandlingen selv om lederen ikke har fravær, for eksempel ved å vurdere om begjæringer skal forkastes, jf. § 397 tredje ledd. Normalt tar imidlertid lederen de aller fleste slike avgjørelser selv.

Kommisjonens sekretariat har siden oppstarten i 2004 og frem til i dag hatt to ansatte i administrative stillinger, som i senere år har blitt omtalt som «kontorsjef» og «seniorsekretær».⁴ Disse bistår utrederne med registrering av saker, utsendelse av brev o.l. Videre bistår de kommisjonens leder med ulike oppgaver, herunder om økonomi og regnskap og utarbeidelse av kommisjonens årsrapporter.

Sammensetningen av utrederkorpset har variert kraftig siden opprettelsen av kommisjonen. Ved utløpet av 2004 hadde kommisjonen tre juridiske og tre politifaglige utredere. Antallet politifaglige utredere har siden holdt seg relativt stabilt, mens antallet jurister gradvis har økt betyde-

lig. Ved utløpet av 2024 vil kommisjonen ha 14 juridiske og fire politifaglige utredere.⁵

14.3 Saksgangen

Når en gjenåpningsbegjæring kommer inn til kommisjonen, registreres den først i kommisjonens saksbehandlingssystem av sekretariatets kontorpersoneell, som også sender et brev til påtalemyndigheten for å innhente saksdokumentene. Dette gjøres i alle saker.

Kommisjonens leder fordeler deretter saken til en av de juridiske utrederne, som vil ha ansvaret for den videre behandlingen og utredningen av saken. De politifaglige utrederne bistår etter behov ved utredningen, men har aldri det formelle ansvaret for behandlingen av sakene.

Sakene fordeles etter kapasitet. Til en viss grad kan det også bli snakk om en form for spesialisering, ved at saker som gjelder likeartede rettslige spørsmål, legges til samme utreder. Ved gjentatte begjæringer i samme sak er utgangspunktet i dag at saken legges til en annen utreder enn den som behandlet forrige begjæring.

Før saken vurderes nærmere vil det gjøres en vurdering av om de formelle vilkårene for å

³ Se punkt 7.3.3.

⁴ Kommisjonens årsrapport for 2023 s. 7.

⁵ Se nærmere om den historiske utviklingen i antall juridiske og politifaglige utredere i kommisjonen i punkt 15.9.

behandle begjæringen er oppfylt, for eksempel om den retter seg mot en sivil dom eller en annen type avgjørelse som kommisjonen ikke har kompetanse til å gjenåpne. Dersom de formelle vilkårene ikke er oppfylt, foreslås begjæringen forkastet, jf. § 397 tredje ledd første punktum. I slike tilfeller treffes avgjørelsen av leder eller nestleder alene. Utkast til brev kan i slike tilfeller også skrives av de kontoransatte.

For å veilede domfelte, og eventuelt for å klargjøre innholdet i begjæringen, avholder den saksansvarlige juristen normalt en veiledningssamtale med domfelte. Samtalen kan gjennomføres både fysisk, digitalt og per telefon. Dersom domfelte er bistått av advokat, eller dersom det er snakk om en gjentatt begjæring i samme sak, gjennomføres det som utgangspunkt ikke veiledningssamtale.

Vurderingen av om forsvarer skal oppnevnes, og eventuelt bistandsadvokat, skjer normalt når den saksansvarlige juristen har satt seg inn i dokumentene i saken. Det vil variere hvor lang tid det tar fra begjæringen er innkommet, til saken blir vurdert av utrederen. I utgangspunktet vurderes sakene i den rekkefølgen de kommer inn. Det kan imidlertid gjøres unntak etter en vurdering opp mot kommisjonens prioriteringskriterier. Etter kriteriene vil eksempelvis saken kunne prioriteres dersom domfelte er syk eller gammel, eller begjæringen ser ut til å kunne lede til gjenåpning.

I den nærmere vurderingen av saken tar den ansvarlige juristen stilling til om begjæringen bør forkastes fordi den «åpenbart ikke kan føre frem», jf. § 397 tredje ledd andre punktum. Et eventuelt forslag om å forkaste vurderes deretter av leder eller nestleder. Lederen kan be om at saken utredes nærmere, eller godta utkastet til avgjørelse og gjøre eventuelle endringer. Normalt involveres de øvrige kommisjonsmedlemmene ikke dersom lederen kommer til at saken skal forkastes.

Dersom saken ikke anses «åpenbar», vil den utredes nærmere, og begjæringen vil sendes til påtalemyndigheten og eventuelle fornærmede/etterlatte for kontradiksjon, jf. § 397 fjerde og femte ledd. I samråd med leder vil utrederen vurdere om det skal foretas utredningsskritt. I utredningen av bevissspørsmål bistås den saksansvarlige juristen ofte også av en politifaglig utreder. For eksempel tas avhør normalt av en politifaglig utreder. Dersom kommisjonen i forbindelse med utredningen av saken mottar nye opplysninger av betydning for avgjørelsen, skal domfelte og påtalemyndigheten gjøres oppmerksom på disse og gis anledning til å uttale seg om dem, jf. § 398 tredje ledd første punktum. Denne regelen gjelder ikke for fornærmede og etterlatte.

I større saker, hvor utredningen løper over lengre tid, vil utrederne iblant redegjøre i kommisjonsmøtene for hvilke utredningsskritt som er gjort siden forrige gang, og drøfte med kommisjonsmedlemmene hvordan den videre utredningen av saken skal skje. I de fleste saker skjer imidlertid den løpende utredningen primært i dialog mellom utrederne og kommisjonens leder.

Når saken anses ferdig utredet, vil den ansvarlige juristen utarbeide et utkast til kommisjonens avgjørelse, eventuelt i samråd med en politifaglig utreder. Saken vurderes deretter av kommisjonsmedlemmene i kommisjonsmøtet, som på forhånd vil sette seg inn i saksdokumentene og utrederens utkast. I kommisjonsmøtet gir juristen normalt en kort, muntlig gjennomgang av sakens historikk, faktumet domstolen har bygget sin avgjørelse på, samt en begrunnelse for forslaget til kommisjonens avgjørelse. Den politifaglige utrederen redegjør for eventuelle avhør og annen utredning vedkommende har gjort i saken.

Tidligere – da straffesaksdokumentene var på papir – var det nødvendig at utrederen lagde et utvalg av straffesaksdokumentene som kommisjonsmedlemmene hovedsakelig baserte sine vurderinger på. I dag er straffesaksdokumentene i all hovedsak digitale. Dette har gjort det mulig å gi kommisjonsmedlemmene tilgang til alle straffesaksdokumenter som innhentes av kommisjonen. Kommisjonsmedlemmene har også tilgang til kommisjonens digitale saksbehandlingssystem og kan se all inn- og utgående korrespondanse i saken. Likevel er det relativt vanlig at utrederen lager en dokumentliste for å gi kommisjonsmedlemmene en enkel oversikt over de mest sentrale dokumentene. Ibland ledsages utkastet til avgjørelse også av vurderingsnotater som redegjør for faktiske og rettslige spørsmål. Kommisjonsmedlemmene kan også se videoopptak av eventuelle avhør kommisjonen har tatt av siktede, fornærmede eller andre.⁶

Dersom saken anses tilstrekkelig opplyst, tas den opp til diskusjon og votering blant medlemmene. Utrederne som har hatt befatning med saken, vil normalt også være til stede under rådslagningen. Utrederne kan komme med innspill når det gjelder forståelsen av faktum, men vil i liten grad involvere seg i diskusjonen om gjenåpningsspørsmålet. Dersom saken ikke anses godt nok opplyst, kan den sendes tilbake til ansvarlig jurist for nærmere utredning.

⁶ Veiledningssamtaler med domfelte tas opp på lyd, og avhør av vitner og domfelte på lyd og bilde. I tillegg skrives et «oppsummerende notat (resymé)» fra samtalen eller avhøret, jf. kommisjonens interne saksbehandlingsrutiner.

Eventuelle endringer i utkastet til avgjørelse gjøres som klar hovedregel av den ansvarlige juristen, normalt etter instruksjon fra kommisjonsmedlemmene i møtet. Noen ganger vil imidlertid ett eller flere av kommisjonsmedlemmene selv utforme deler av begrunnelsen, for eksempel ved et dissensvotum. Utvalget forstår det slik at dette skjer forholdsvis sjelden, og at det som regel dreier seg om korte tilleggsbemerkninger eller korte særavotum.

14.4 Kommisjonsmedlemmenes arbeid

Utgangspunktet etter § 395 tredje ledd andre punktum er at kommisjonen tar alle avgjørelser ved alminnelig flertall, med mindre leder eller nestleder tar avgjørelsen alene. Det følger videre av § 399 andre punktum at fem medlemmer, hvorav tre jurister, avgjør om gjenåpningsbegjæringen skal tas til følge. Altså er kommisjonen beslutningsdyktig for å vurdere om saken skal gjenåpnes dersom fem medlemmer møter, og tre av disse er jurister. Minst tre medlemmer må stemme for gjenåpning dersom saken skal gjenåpnes.

Utover dette sier loven lite om hvordan kommisjonsmedlemmene skal treffe sine avgjørelser. I praksis har dette siden oppstarten skjedd ved at kommisjonsmedlemmene avholder jevnlig fysiske møter, hvor sakene diskuteres muntlig. Enklere saker behandles iblant gjennom videomøter, for eksempel dersom det er behov for raskere behandling, eller det gjenstår spørsmål eller saker som kommisjonen ikke har hatt tid til å ta stilling til. Videomøter ble benyttet hyppig under koronapandemien.

Normalt fremmer lederen sine synspunkter til sist i møtet. Begrunnelsen har vært at man ønsker å sikre en likeverdig behandling og forhindre at lederen i praksis får større definisjonsmakt enn de øvrige medlemmene.

Varaene har ikke stemmerett, med mindre de trer i stedet for et fast medlem som ikke er til stede. I praksis har det likevel vært slik at varaene møter også når det ikke er forfall, og at de deltar med synspunkter i diskusjonene om saken skal gjenåpnes eller ikke.⁷ De vil imidlertid ikke votere med mindre de deltar på vegne av et fast medlem.

Kommisjonsmedlemmene får betalt på timebasis. Timelønnen tilsvarende i utgangspunktet offentlig

lig salærsats for advokater for kommisjonsmedlemmer som arbeider i det private, og en lavere sats for medlemmer som arbeider i det offentlige. I utgangspunktet får medlemmene betalt per time de deltar på møtene, og i tillegg for to timer forberedelse per møtetime. Iblant lønnes medlemmene per time medgått til forberedelser, uten begrensninger. Dette skjer imidlertid forholdsvis sjelden, og som regel kun i større saker. I 2023 ble det gitt betaling for medgått tid i tre saker. Ettersom disse sakene er store, kan det likevel bli snakk om utgifter av en viss størrelse.

Medlemmene har etter arbeidsmiljøloven § 12-13 rett på permisjon fra øvrig arbeid for å delta i kommisjonsmøtene. Permisjonen er ulønnet, og det forutsettes at redusert arbeidsinntekt kompenseres gjennom lønnen fra kommisjonen. Utover dette vil det være opp til den enkelte arbeidsgiver i hvilken grad arbeidet tilpasses for å legge til rette for at medlemmene kan forberede seg til møtene.

Utvalget har fått tilgang til en oversikt over kommisjonens møtevirksomhet i 2022. Oversikten viser at kommisjonen stort sett avholdt møter med ca. 4–6 ukers mellomrom, med unntak av juli måned. Kommisjonen opplyser at det også tidligere som regel har vært avholdt møter omtrent annenhver måned. Normalt har møtene gått over to dager per «sesjon». I 2023 og 2024 har det etter hvert blitt vanligere at møtene går over tre dager, ofte med én dag avsatt til å drøfte en «stor» sak.

Utvalget har videre fått en oversikt over kommisjonsmedlemmenes lønnsutgifter for årene 2021–2023. Oversikten viser at kommisjonsmedlemmene i snitt er lønnet for rundt 362 arbeidstimer i 2021, 375 timer i 2022 og 368 timer i 2023.⁸ Legger man til grunn en normal beregning av et årsverk på 1695 timer, ekskludert fem uker ferie, tilsvarende dette i gjennomsnitt en stillingsprosent på ca. 22 %. Det er grunn til å tro at arbeidsmengden for medlemmene vil øke i 2024, ettersom det har blitt vanligere å avholde tredagersmøter. Den store arbeidsmengden har trolig sammenheng med økt saksmengde for kommisjonen de siste årene og et ønske om å bygge ned restansene, som også har økt.⁹

⁷ Se nærmere om denne praksisen i punkt 20.2.4, hvor utvalget anbefaler kommisjonen å etablere en ny norm for varaoppmøte.

⁸ Noen av kommisjonsmedlemmene sluttførte sin tid i kommisjonen disse årene, og andre trådte inn for dem. Beregningen for de ulike årene er basert på timeantallet for medlemmene som arbeidet i kommisjonen hele året.

⁹ Se punkt 15.2.

Kapittel 15

Kommisjonen i tall

15.1 Innledning

I dette kapittelet presenteres tall som belyser Gjenopptakelseskommisjonens virksomhet. Tallene er i stor grad hentet fra kommisjonens årsrapporter. Noen av de øvrige tallene er innhentet fra kommisjonen, mens andre stammer fra utvalgets egne undersøkelser av blant annet kommisjonens publiserte avgjørelser på Lovdata.

Tallene som gis i de videre punktene, med unntak av punkt 15.3, representerer «saker», slik termen er definert i kommisjonens årsrapporter. Sakstallet gjenspeiler antallet dommer som er begjært gjenåpnet, og ikke antallet domfelte som har begjært gjenåpning, eller antallet begjæringer som er sendt inn.¹

I punkt 15.2 gis en oversikt over utviklingen i antall mottatte og avsluttede saker i Gjenopptakelseskommisjonen, samt kommisjonens beholdning av uavsluttede saker. Saksbehandlingstiden for kommisjonens avgjørelser belyses i punkt 15.3. I punkt 15.4 ses det nærmere på resultatet i de avsluttede sakene i kommisjonen og hvilke typer lovbrudd sakene gjelder. Grunnene til at sakene gjenåpnes, belyses nærmere i punkt 15.5. I punkt 15.6 er temaet fordelingen av avgjørelsene mellom henholdsvis leder/nestleder alene og den samlede kommisjonen. Videre belyses utfallet i sakene som avgjøres av den samlede kommisjonen.

I punkt 15.7 gis en oversikt over antallet forsvarer- og bistandsadvokatoppnevninger i senere år. Utviklingen i kommisjonens budsjetter og antall ansatte i sekretariatet belyses i punkt 15.8. I punkt 15.9 ses det nærmere på hvordan fordelingen mellom politifaglige og juridiske utredere i

sekretariatet har utviklet seg siden kommisjonen ble etablert.

15.2 Mottatte og avsluttede saker

Figur 15.1 viser antallet mottatte og avsluttede saker i Gjenopptakelseskommisjonen for hvert år i perioden 2004–2023. De rosa søylene viser beholdningen av uavsluttede saker for de enkelte år. Det høye antallet mottatte saker (232) i kommisjonens aller første år har trolig sammenheng med at flere domfelte ønsket å få prøvd saken sin på nytt ved opprettelsen av kommisjonen. I de første årene behandlet kommisjonen flere saker om dommer som tidligere var forsøkt gjenåpnet i domstolene. Figuren viser at sakstilfanget deretter stabiliserte seg på rundt 150 saker i en årrekke, med en foreløpig topp på 184 saker i 2010.

Fra og med 2020 har sakstilfanget ligget jevnt på 200 saker eller flere per år. I 2021 mottok kommisjonen et rekordhøyt antall på 263 saker. Kommisjonen mottok nesten like mange saker i 2023 (261). Basert på foreløpige tall ser det ut til at kommisjonen i 2024 vil motta flere saker enn noe år tidligere. Per 31. august 2024 hadde kommisjonen mottatt 235 saker, noe som er langt høyere enn tallene for samme periode i tidligere år, herunder i 2021, se figur 15.2.

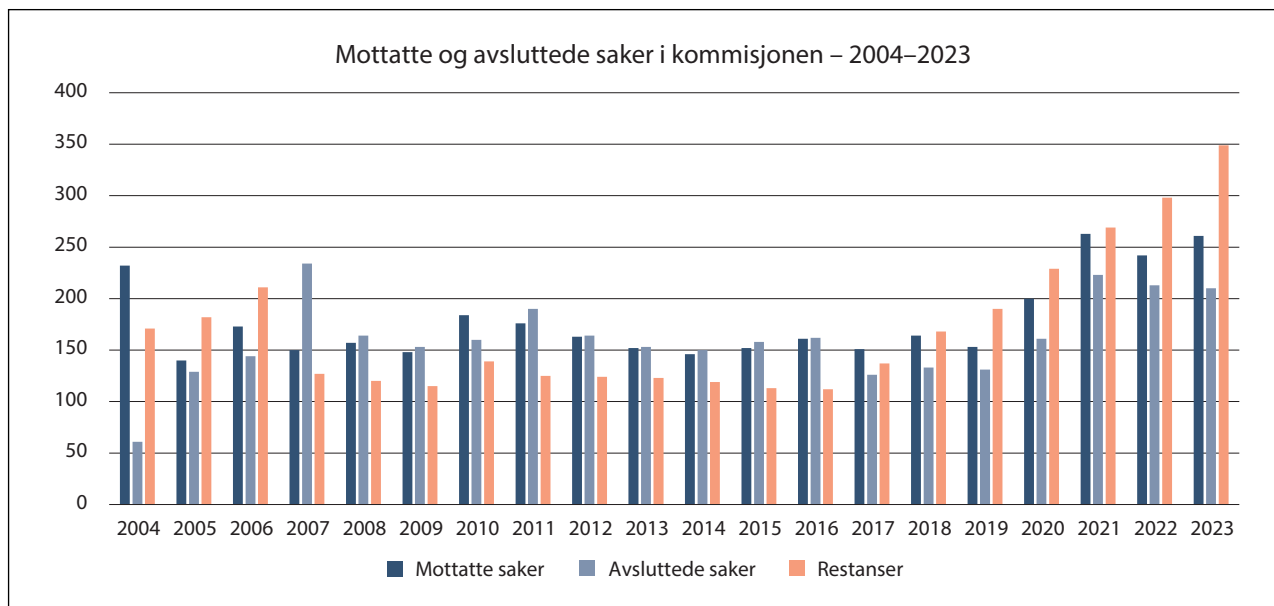
Det økte sakstilfanget har trolig sammenheng med økt medieoppmerksomhet, se figur 15.3. Det fremgår av kommisjonens årsrapporter at det har vært en «klar økning» i medieinteressen for kommisjonens arbeid de siste årene.² Tall fra Retriever viser at antallet medieoppslag har økt markant i senere år, fra 111 i 2017 til et toppunkt på 1440 i 2021.³

Ifølge årsrapportene kan den økte medieinteressen trolig tilskrives økt interesse for «true

¹ En slik forståelse av sakstallet er lagt til grunn i kommisjonens årsrapporter i senere år, se eksempelvis årsrapporten for 2019 s. 12 og årsrapporten for 2023 s. 10. I noen årsrapporter er sakstallet ikke nærmere forklart, se eksempelvis årsrapporten for 2007. Betegnelsene «sak» og «begjæring» brukes også tidvis om hverandre. I fremstillingen her er det lagt til grunn at sakstallet skal forstås slik forklart over også for årsrapportene for tidligere år.

² Se kommisjonens årsrapport for 2022 s. 36.

³ Tallene er hentet fra kommisjonens årsrapporter for årene 2019–2023.



Figur 15.1 Mottatte og avsluttede saker i perioden 2004–2023.

crime» i TV-serier, podkaster mv.⁴ Også profilerte mediasaker som Baneheia-saken⁵ og Flydropp-saken⁶ trekkes frem. Kommisjonens avgjørelse av Viggo Kristiansens siste begjæring i Baneheia-saken ble avgjort i 2021,⁷ som er året hvor kommisjonen ble omtalt hyppigst i mediene.

⁴ Se bl.a. kommisjonens årsrapport for 2021 s. 29.

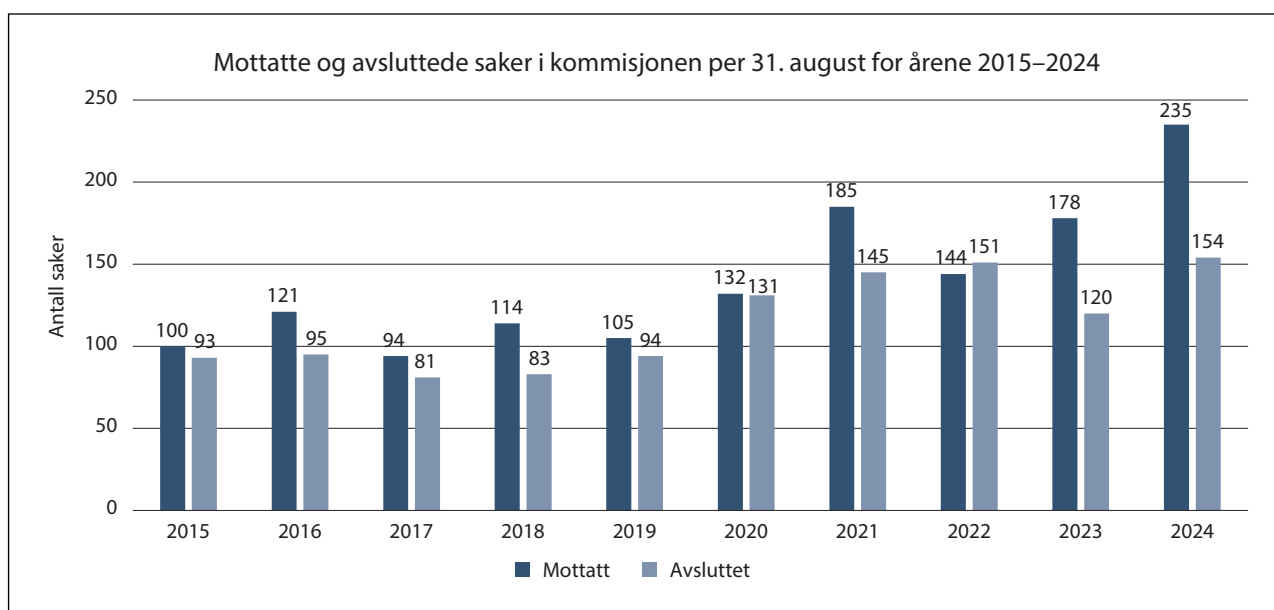
⁵ Se kommisjonens årsrapport for 2022 s. 36.

⁶ Se kommisjonens årsrapport for 2023 s. 44.

⁷ Se kommisjonens avgjørelse 18. februar 2021, GK-2020-82.

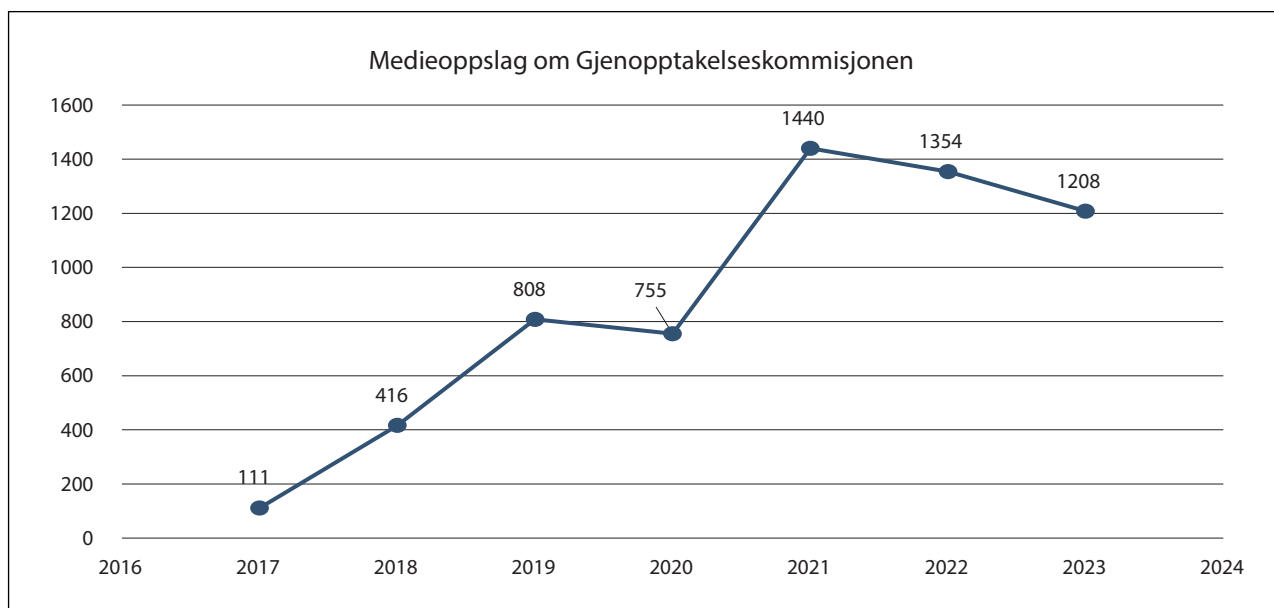
Figur 15.1 og 15.2 viser også at kommisjonen i senere år har avsluttet flere saker enn normalt i tidligere år. Med unntak av 2007 har kommisjonen tidligere avsluttet færre enn 200 saker hvert år frem til og med 2020. Fra og med 2021 har kommisjonen hvert år avsluttet mellom 200 og 250 saker. Per 31. august 2024 har kommisjonen avsluttet flere saker enn for samme periode i noen år tidligere, regnet fra og med 2015.

Til tross for økt saksavvikling de siste årene har kommisjonen hatt vansker med å håndtere det økte sakstilfanget. Fra og med 2017 har kom-



Figur 15.2 Mottatte og avsluttede saker i kommisjonen per 31. august for årene 2015–2024.

Kilde: Gjenopptakelseskommisjonen



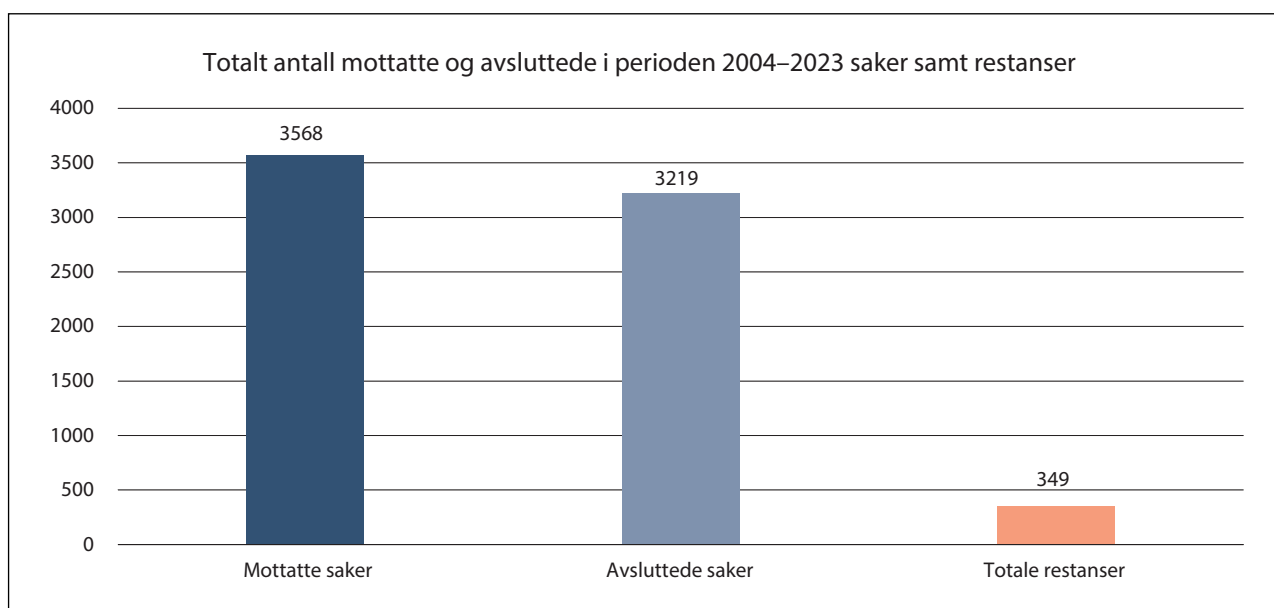
Figur 15.3 Medieoppslag om Gjenopptakelseskommisjonen i perioden 2017–2024.

misjonen hvert år mottatt flere saker enn den har avsluttet. Restansene har derfor økt. I 2023 økte beholdningen av uavsluttede saker («restanser») i kommisjonen med 51. En enkel beregning basert på antallet mottatte og avsluttede saker per år viser at kommisjonen totalt har avsluttet 349 færre saker enn den har mottatt fra oppstarten i 2004 til utløpet av 2023, se figur 15.4.

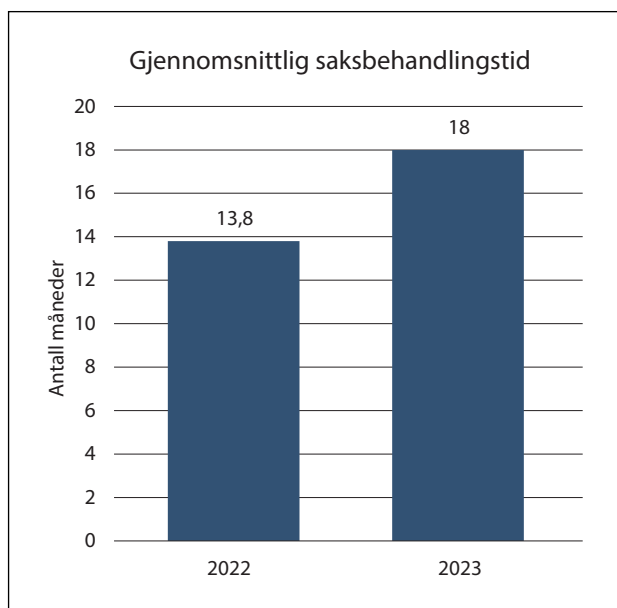
Per 31. august har kommisjonen i 2024 mottatt 81 flere saker enn den har avsluttet. Enkelt beregnet synes kommisjonen dermed å ha et totalt antall uavsluttede saker på rundt 430. Tallet ser ut til å øke år for år.

15.3 Saksbehandlingstid

Gjenopptakelseskommisjonen har ingen offisielle tall på gjennomsnittlig saksbehandlingstid for ulike år. Om dette temaet er årsrapportene tause. For å undersøke kommisjonens saksbehandlingstid har utvalget derfor gjennomgått kommisjonens publiserte avgjørelser for årene 2022 og 2023. Dette gjelder avgjørelser om gjenåpningsspørsmålet i saker som er realitetsbehandlet, altså saker som ikke er avvist av formelle årsaker, for eksempel fordi det er tale om en sivil dom eller en utenlandsk avgjørelse. Gjennomgangen er gjort



Figur 15.4 Totalt antall mottatte og avsluttede saker i kommisjonen i perioden 2004–2023 og totale restanser.



Figur 15.5 Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for realitetsavgjørelser for årene 2022 og 2023.

ved å se på opplysningene i de enkelte avgjørelsene om når begjæringen innkom til kommisjonen, og når avgjørelsen ble truffet.⁸ Samtlige avgjørelser som er registrert på Lovdata som avgjort i de to årene, er tatt med.⁹

Beregningen viser at den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for 140 registrerte avgjørelser i 2022 var på ca. 14 måneder (ca. 420 dager).¹⁰ I 2023 var den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for 137 avgjørelser på ca. 18 måneder (ca. 548 dager), se figur 15.5.

Den særlig lange gjennomsnittlige saksbehandlingstiden i 2023 synes å ha sammenheng med at kommisjonen dette året avsluttet en rekke saker med spesielt lang behandlingstid. I 2022 avsluttet

kommisjonen 21 saker med en behandlingstid på to år eller mer. Kun 1 av disse tok mer enn tre år å behandle, med en behandlingstid på 1313 dager. I 2023 avsluttet kommisjonen 34 saker med mer enn to år saksbehandlingstid. Av disse hadde 16 saker en behandlingstid på mer enn tre år. 6 saker hadde en behandlingstid på over fire år. Den lengste saken tok nesten seks år å behandle.¹¹ Kommisjonen har opplyst til utvalget at det i 2023 ble gjort en særlig innsats for å få avsluttet saker som hadde ligget lenge til behandling.

Utvalget har videre sett på hvordan saksbehandlingstiden adskiller seg for avgjørelser tatt av henholdsvis leder/nestleder alene og den samlede kommisjonen, se figur 15.6. Undersøkelsen viser at den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden begge årene var lengre for sakene som ble forkastet av leder eller nestleder alene, enn for sakene som ble avgjort av den samlede kommisjonen (gjenåpnet, nektet gjenåpnet eller forkastet av den samlede kommisjonen). For 2022 var den gjennomsnittlige behandlingstiden for saker som ble avgjort av leder eller nestleder alene ca. 14,4 måneder. Det tilsvarende tallet for saker avgjort av den samlede kommisjonen var ca. 12,9 måneder. I 2023 var den gjennomsnittlige behandlingstiden for saker avgjort av leder eller nestleder alene hele 20,4 måneder, mens den for saker avgjort av den samlede kommisjon var ca. 14,9 måneder.

Det kan virke noe overraskende at behandlingstiden er lengre i saker hvor begjæringen forkastes av leder/nestleder alene. Begjæringen kan bare forkastes dersom det er «åpenbart» at den ikke kan føre frem, jf. straffeprosessloven § 397 tredje ledd andre punktum, noe som i utgangspunktet kunne tilsi at slike saker kan behandles raskt.

Forskjellen i behandlingstid mellom saker avgjort av henholdsvis leder/nestleder alene og den samlede kommisjonen, har trolig sammenheng med at visse typer saker ofte fremmes for samlet behandling i kommisjonskollegiet. Dette gjelder særlig saker om tilregnelighet og saker om likeartede rettsanvendelsesspørsmål – altså saker som reiser tilsvarende rettslige problemstillinger som kommisjonen tidligere har hatt til behandling.¹² I slike saker vil det sjelden være

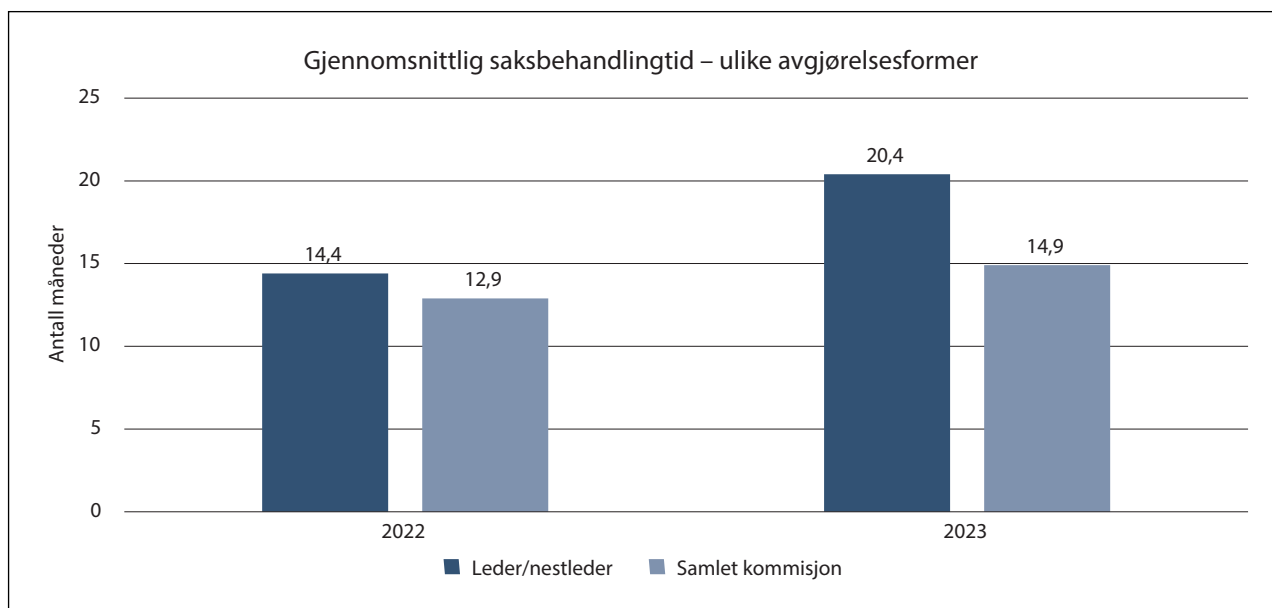
⁸ Beregningen knytter seg til saksbehandlingstiden for de enkelte avgjørelsene som er publisert på Lovdata. I noen avgjørelser har kommisjonen avgjort flere saksnumre, ofte på bakgrunn av samme undersøkelse og med samme begrunnelse. Dette gjelder særlig for saker om tilregnelighet, hvor tvilen om domfeltes tilregnelighet iblant knytter seg til en tidsperiode hvor domfelte ble dømt flere ganger. Ettersom de ulike saksnumrene i slike tilfeller stort sett knytter seg til samme begjæring, samme domfelte og samme bevissspørsmål, er slike avgjørelser i denne beregningen kun regnet som én «sak» – uavhengig av hvor mange saksnumre som er registrert som avgjort i avgjørelsen. Øvrige tall presentert i dette kapittelet, som er basert på kommisjonens årsrapporter, knytter seg derimot til antallet dommer som er begjært gjenåpnet.

⁹ I noen få avgjørelser fremgår ikke datoen for når begjæringen kom inn til kommisjonen. Disse avgjørelsene er ikke tatt med i beregningen.

¹⁰ Utregningen er gjort ved å se på det totale antallet dager fordelt på antallet avgjørelser. For beregningen av antall måneder er det lagt til grunn et «snitt» på 30,5 dager.

¹¹ Se avgjørelsen 25. oktober 2025 for saksnumrene GK-2020-18-2 og GK-2020-15.

¹² Dette gjelder eksempelvis saker tilknyttet den såkalte «NAV-skandalen», her omtalt som «NAV-sakene», se nærmere nedenfor i punkt 15.6. Som det fremgår der, utgjør saker om tilregnelighet og likeartede rettsanvendelsesspørsmål en stor andel av sakene som avgjøres av den samlede kommisjonen.



Figur 15.6 Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for avgjørelser truffet av henholdsvis leder/nestleder og den samlede kommisjonen for årene 2022 og 2023.

åpenbart at saken ikke kan føre frem, men derimot ofte holdepunkter for at begjæringen bør tas til følge, se nærmere nedenfor i punkt 15.5. Sakene løftes derfor regelmessig til behandling for kommisjonen. Saker om tilregnelighet og likeartede rettsanvendelsesspørsmål er ofte forholdsvis enkle å avgjøre, ettersom det regelmessig er snakk om få, avgrensede bevissspørsmål som eventuelt må undersøkes nærmere. Dette synes å bidra til at behandlingstiden blir kortere for disse sakene. I tillegg vil kommisjonen i henhold til sine interne rutiner generelt prioritere begjæringer som ser ut til å kunne føre frem i behandlingsrekkefølgen.¹³

Utvalget har fått tilgang til en oversikt som viser pågående saker i kommisjonen per 28. august 2024 som har vært til behandling i mer enn et år, og hvor domfelte soner. Oversikten viser at kommisjonen på dette tidspunktet hadde 56 slike saker til behandling. Av disse vil minst 27 saker ha vært til behandling i to år eller mer i kommisjonen ved utløpet av 2024.¹⁴

15.4 Sakstyper og resultat

I kommisjonens årsrapporter gis det informasjon om hvordan kommisjonens mottatte og avsluttede saker fordeler seg når det gjelder resultat og sakstype, altså hva slags lovbrudd saken gjelder. I årsrapporten for 2023 gis en oversikt over samtlige saker mottatt og avsluttet i kommisjonen fra oppstarten i 2004 og frem til utløpet av 2023, se tabell 15.1.

Tabellen viser alle mottatte (3567) og avsluttede (3220) saker i kommisjonen,¹⁵ inkludert saker som enda ikke er behandlet, og saker som er behandlet, men ikke realitetsvurdert. Sistnevnte kategori gjelder henvendelser som er avvist fra behandling i kommisjonen av formelle årsaker, som for eksempel sivile saker, saker avgjort ved forelegg, henleggelsesbeslutninger og generelle henvendelser. Slike henvendelser utgjør om lag en sjettedel (504) av det totale antallet avsluttede saker i kommisjonen.

Oversikten viser at vold og trusler er den hyppigst forekommende kategorien av lovbrudd i dommene som begjæres gjenåpnet. Dernest kom-

¹³ Det følger av kommisjonens interne retningslinjer at saken kan gis prioritet når «begjæringen synes å kunne lede til gjenåpning».

¹⁴ Av de 56 sakene er 27 registrert med saksnummer i 2022 eller tidligere. Det betyr at sakene kom inn til kommisjonen senest ved utløpet av 2022, og at de dermed vil ha vært til behandling i kommisjonen i minst to år ved utløpet av 2024.

¹⁵ I figurene i punkt 15.2 er det lagt til grunn at kommisjonen totalt hadde mottatt og avsluttet henholdsvis 3568 og 3219 saker ved utløpet av 2023. Altså er det en forskjell på én sak for begge disse verdiene sammenholdt med tallene som er oppgitt i den samlede oversikten i kommisjonens årsrapport for 2023, se tabell 15.1. Tallene lagt til grunn i punkt 15.2 er beregnet ved å ta utgangspunkt i antallet mottatte og avsluttede saker oppgitt i kommisjonens årsrapporter for de enkelte årene. Det er uklart hva forskjellen skyldes.

Tabell 15.1 Mottatte og avsluttede saker i kommisjonen i perioden 2004–2023 fordelt på sakstype og resultat.

	Mottatt	Avsluttet	Gjen- åpnet	Ikke til følge	Forkastet av kommi- sjonen	Forkastet av leder/ nestleder	Ikke realitets- vurdert
Generelt	99	99	4	1	3	17	74
Seksualforbrytelser	614	539	46	97	65	298	33
Vold, trusler	1003	908	147	173	86	421	81
Narkotika	352	305	55	68	30	127	25
Vinning	643	602	184	111	56	189	62
Div. forbrytelser	497	423	71	61	32	151	108
Div. forseelser	269	254	31	38	17	133	35
Henlagte saker	13	13					13
Midlertidig avgjørelse	1	1					1
Inndragning eller mortifikasjon	1	1				1	
Henvendelser	31	31			1		30
Forelegg	6	6				1	5
Sivile saker	31	31				1	30
Annet fagsaker	7	7					7
Totalt	3567	3220	538	549	290	1339	504

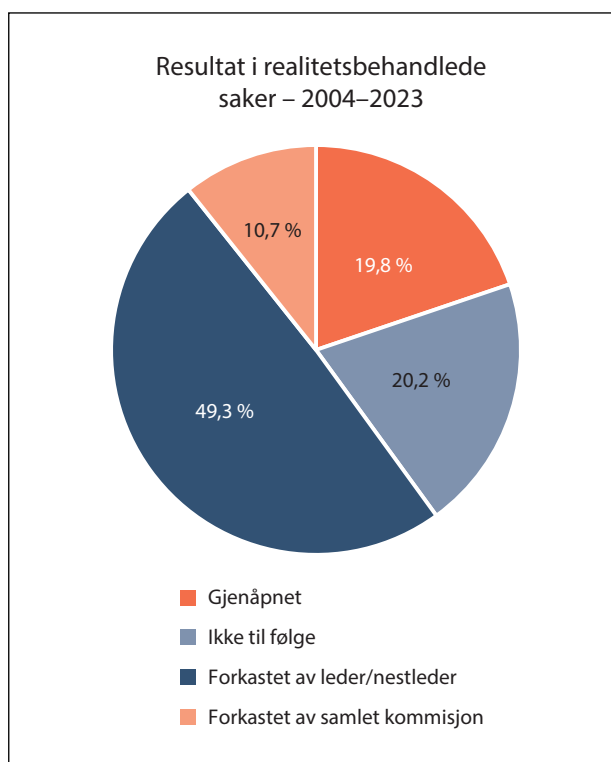
Kilde: Gjenopptakelseskommisjonen.

mer seksuallovbrudd og vinning med omtrent like mange saker.

Av totalt 2716 realitetsbehandlede saker er 538 gjenåpnet. Dette utgjør en andel på 19,8 %.¹⁶ Av det totale antallet realitetsbehandlede saker er 20,2 % ikke tatt til følge. 49,3 % av sakene er forkastet av leder/nestleder alene, og 10,7 % er forkastet av den samlede kommisjonen, se figur 15.7.

Andelen gjenåpnede saker har steget noe de siste årene, fra å ha ligget i gjennomsnitt på rundt 15 % frem til og med 2019.¹⁷ Økningen kan i stor grad tilskrives en økning i antall saker om likeartede rettsanvendelsesfeil i senere år, som utgjør en stor andel av de gjenåpnede sakene, se nærmere i punkt 15.5.

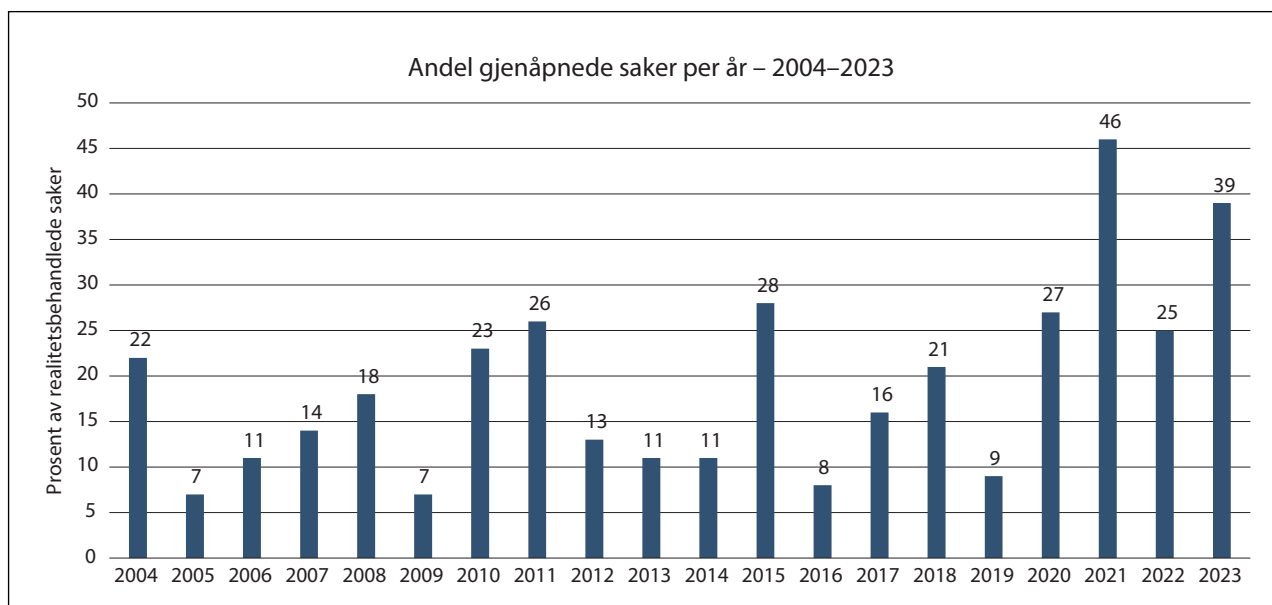
Figur 15.8 viser den prosentvise andelen av realitetsbehandlede saker som er gjenåpnet for hvert år siden opprettelsen av Gjenopptakelses-



Figur 15.7 Fordeling mellom typer resultat i alle realitetsbehandlede saker for perioden 2004–2023 angitt i prosent.

¹⁶ Andelen gjenåpnede saker er generelt forholdsvis høy i Norge sammenlignet med en del andre land, se nærmere i kapittel 13 om gjenåpningssystemene i Danmark, Sverige, England og Skottland.

¹⁷ Se Gjenopptakelseskommisjonens årsrapport for 2019 s. 3: «Snittet for gjenåpnede saker for alle årene kommisjonen har eksistert er det samme som før, ca. 15 %».



Figur 15.8 Andelen gjenåpnede saker av realitetsbehandlede saker hvert år for perioden 2004–2023 vist i prosent.

kommisjonen i 2004.¹⁸ Årene 2021 og 2023 skiller seg ut med særlig høye andeler gjenåpnede saker. Årsakene til dette belyses nærmere i punkt 15.5.

15.5 Gjenåpningsgrunner

Utvalget har sett nærmere på hvilke typer anførsler som fører til gjenåpning. Undersøkelsen er gjort ved å se Gjenopptakelseskommisjonens årsrapporter for årene 2019–2023. I årsrapportene fremgår informasjon om samtlige gjenåpnede saker for det aktuelle året, herunder om hjemmelen for gjenåpning og hovedbegrunnelsen for begjæringen.

Undersøkelsen viser at en stor andel av de gjenåpnede sakene gjenåpnes grunnet anførsler om domfeltes tilregnelighet/psykiske tilstand på gjerningstiden og rettsanvendelsesspørsmål som gjør seg gjeldende i flere saker (her omtalt som «likeartede rettsanvendelsesfeil»). Eksempler på det sistnevnte fra de siste årene er saker i NAV-sakskomplekset, saker om varetektfradrag grun-

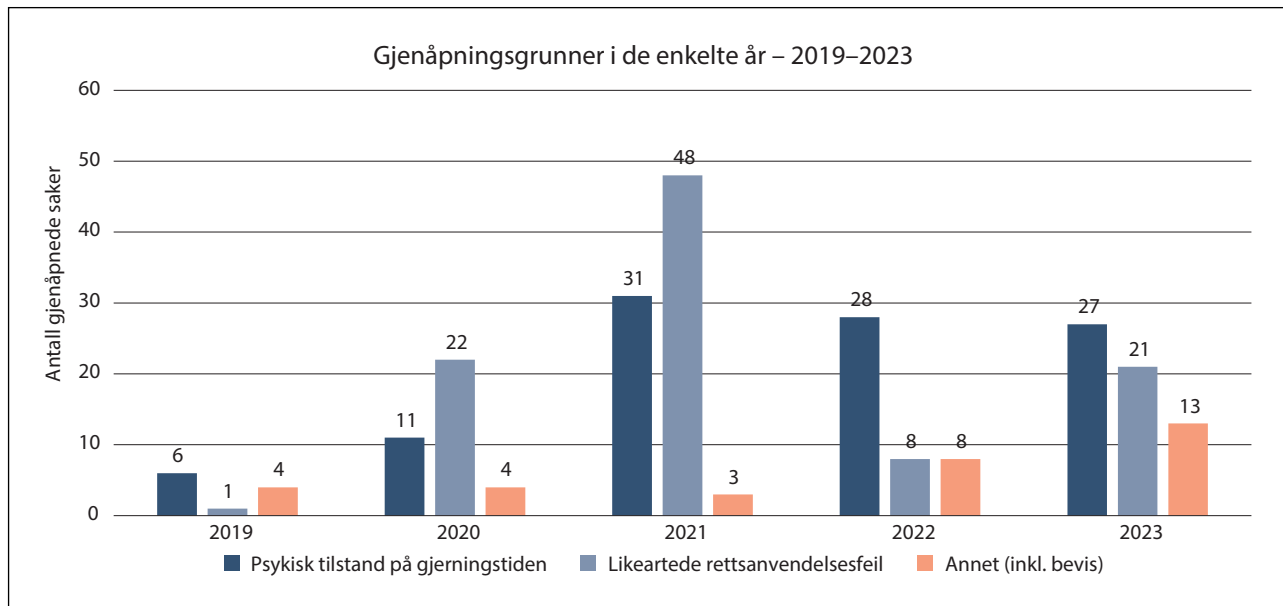
net ulovlig kroppsvisitasjon og saker om brudd på flyktningkonvensjonen.

Figur 15.9 viser noe av årsaken til den unormalt høye gjenåpningsprosenten i 2021 (46 % av de realitetsbehandlede sakene dette året) og i 2023 (39 %), slik vist i figur 15.8. I 2021 ble 48 av totalt 82 gjenåpnede saker gjenåpnet grunnet anførsler om likeartede rettsanvendelsesfeil. 46 av disse sakene gjaldt trygdebedrageri og knytter seg til NAV-sakskomplekset. 18 slike saker ble gjenåpnet i 2020. I 2023 gjenåpnet kommisjonen 17 saker om straffnedsettelse grunnet urettmessig kroppsvisitasjon under varetekt og 4 NAV-saker.¹⁹

Figuren viser videre at det i perioden 2019–2023 kun var i 2019 at «andre» gjenåpningsgrunner – herunder anførsler om nye bevis og omstendigheter, mangler ved etterforskningen eller feil/mangler ved bevisvurderingen i dommen – førte til gjenåpning oftere enn anførsler om likeartede rettsanvendelsesfeil. Også andelen tilregnelighetssaker er stor. I samtlige år, herunder i 2019, førte anførsler om tilregnelighet til gjenåp-

¹⁸ Gjenåpningsprosenten for 2004 er her oppgitt som 22 %. Dette er andelen gjenåpnede saker av de *realitetsbehandlede* sakene dette året. I kommisjonens årsrapport for 2004 er gjenåpningsprosenten oppgitt som 8 %. Dette er andelen av det totale antallet *avsluttede* saker dette året, som også inkluderer sakene som ble avvist på formelt grunnlag. I de senere årsrapportene er gjenåpningsprosenten derimot oppgitt som andel av de realitetsbehandlede sakene, og denne fremgangsmåten er fulgt her.

¹⁹ Arbeidsgruppen som evaluerte kommisjonen i 2012, pekte på lignende årsaker til at andelen gjenåpnede saker hadde økt i årene 2010 og 2011: «Siden høsten 2009 har kommisjonen mottatt nesten 100 ankesilingssaker. I 2010 og 2011 var denne kategorien den vanligste gjenåpningsgrunnen. Etter utilregnelighetssakene er manglende begrunnelse ved ankesiling den vanligste gjenåpningsgrunnen med 22 % (36 av 163 saker).» Se Etterkontroll (2012) s. 33. Se nærmere om arbeidsgruppens funn i punkt 5.4.4.



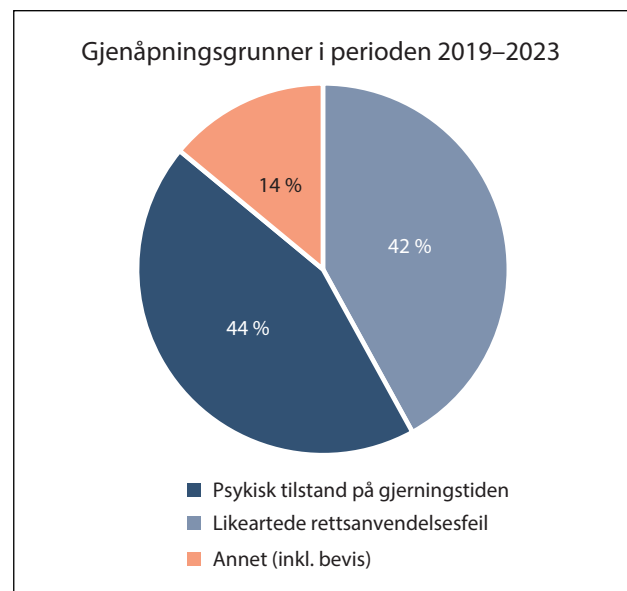
Figur 15.9 Type anførsler som førte til gjenåpning i kommisjonens gjenåpnede saker per år i perioden 2019–2023.

ning flere ganger enn anførsler om bevis og lignende («annet»).

Andelen saker gjenåpnet på grunnlag av bevisvurderinger og andre typer anførsler er gjennomgående lav, se figur 15.10. Totalt er andelen saker gjenåpnet på «annet» grunnlag i denne perioden ca. 14 %. Totalt ble om lag 44 % av sakene i perioden gjenåpnet på grunn av anførsler om tilregnelighet og ca. 42 % på grunnlag av likeartede rettsanvendelsesfeil.

Tidligere undersøkelser tyder også på at saker om tilregnelighet utgjør en stor andel av kommisjonens gjenåpnede saker, og at det er forholdsvis sjelden at saker gjenåpnes på grunnlag av rene bevisvurderinger. En undersøkelse utført av NRK i 2016 i forbindelse med en artikkelserie om Gjenopptakelseskommisjonen, viser at kun ca. én av fem av alle gjenåpnede saker i perioden 2004–2015 (53 av 251) ble gjenåpnet etter en «bevisvurdering».²⁰ Ifølge undersøkelsen var ca. halvparten av alle sakene (129 av 251) gjenåpnet grunnet tvil

om domfeltes tilregnelighet. En undersøkelse av kommisjonens gjenåpnede avgjørelser i perioden 2015–2018 viser videre at 63 av 92, altså om lag 68 % av de gjenåpnede sakene i denne perioden, ble gjenåpnet på grunn av spørsmål om tilregnelighet.²¹



Figur 15.10 Total andel av gjenåpnede saker fordelt på ulike gjenåpningsgrunner i perioden 2019–2023.

²⁰ I artikkelserien er kategoriseringen av avgjørelser omtalt slik: «Vi har gått gjennom de 251 sakene som er gjenopptatt fra og med kommisjonens oppstart i 2004 til og med 2015. Avgjørelsene er kategorisert under saker som er gjenopptatt på grunnlag av tilregnelighet eller utviklingshemming, av andre grunner, eller nye bevis. 'Andre grunner' inkluderer blant annet dommer som er i strid med folkeretten, i strid med andre rettsavgjørelser, såkalte ankeektelser eller saksbehandlingsfeil. NRK fant at 129 saker er gjenopptatt på grunnlag av tilregnelighet eller utviklingshemming, 69 saker er gjenopptatt av andre grunner, og 53 saker er gjenopptatt på grunnlag av nye bevis.» Se NRK (02.02.16).

²¹ Se Kulmiye (2022) s. 40.

15.6 Saksfordelingen mellom kommisjonskollegiet og leder/nestleder

Utvalget har sett nærmere på fordelingen av saker avgjort av henholdsvis den samlede kommisjonen og leder/nestleder alene. Det følgende tallmaterialet er basert på kommisjonens årsrapporter for årene 2019–2023 og gjelder realitetsbehandlede saker, altså saker som ikke er avvist fra behandling av formelle årsaker.

Figur 15.11 viser at kommisjonens leder og nestleder avgjorde over halvparten av de realitetsbehandlede sakene alene i 2019 og 2020. Andelen saker som ble forkastet av leder/nestleder alene, var disse årene henholdsvis 60 % og 56 %, og for årene 2022 og 2023 noe under halvparten.²² Generelt har andelen saker forkastet av leder/nestl-

eder alene regelmessig ligget på rundt halvparten av de realitetsbehandlede sakene. Totalt utgjør saker avgjort på denne måten ca. 49 % av alle realitetsbehandlede saker i kommisjonen for perioden 2004–2023, se figur 15.7 i punkt 15.4.

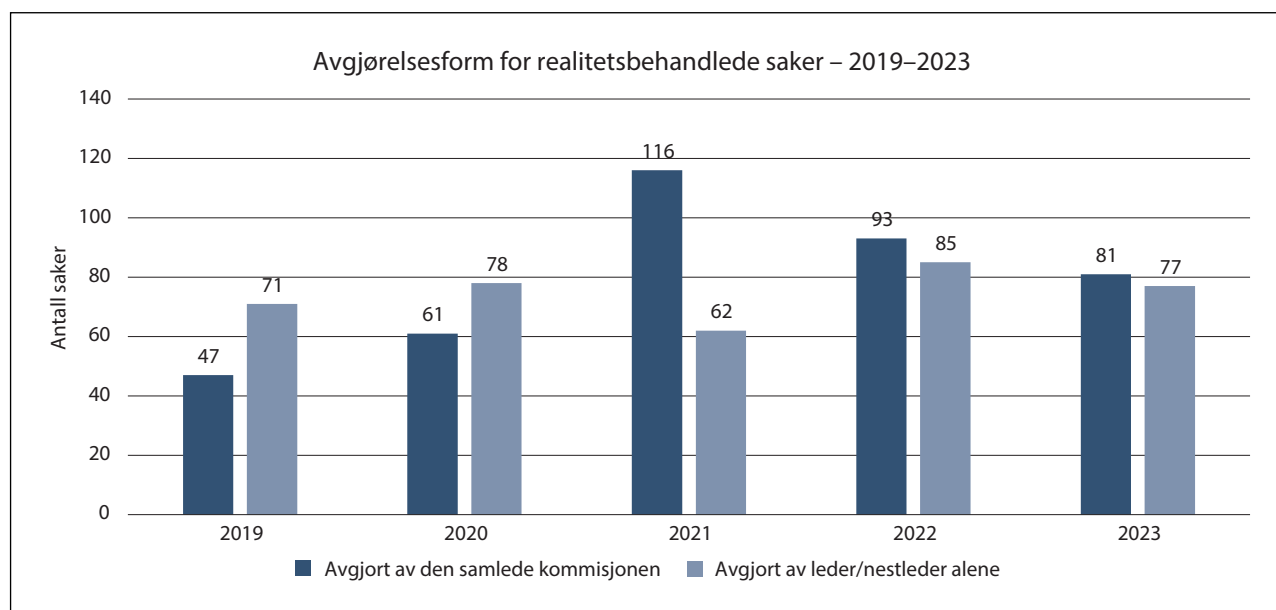
I 2021 ble en unormalt stor andel av de realitetsbehandlede sakene avgjort av den samlede kommisjonen (65 %). Også det totale antallet saker avgjort av den samlede kommisjonen var usedvanlig høyt dette året (116). De høye tallene for dette året har sammenheng med at kommisjonen dette året avgjorde mange saker om likeartede rettsanvendelsesfeil tilknyttet den såkalte «NAV-skandalen», se punkt 15.5. Slike saker gjenåpnes relativt ofte, og fremmes derfor regelmessig til den samlede kommisjonen for avgjørelse.

Utvalget har videre sett på hva som ble resultatet i sakene som ble avgjort av den samlede kommisjonen i de nevnte årene, se figur 15.12.

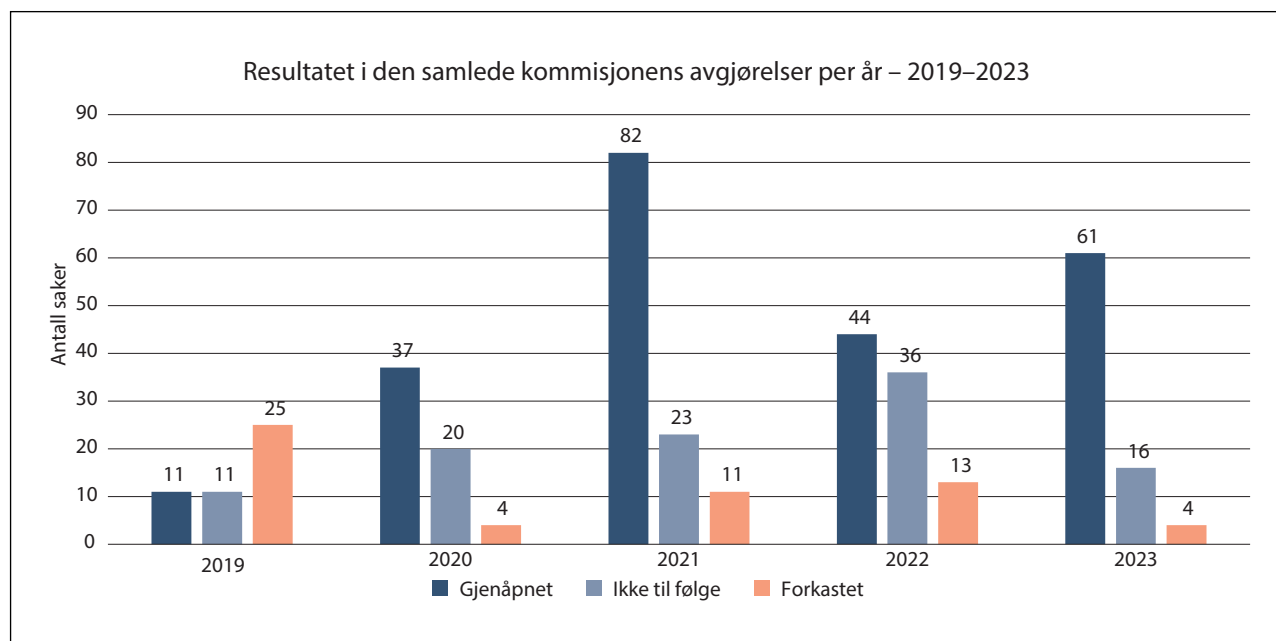
Figuren viser at andelen gjenåpnede saker er høy for saker avgjort av den samlede kommisjonen i perioden 2019–2023, og at den har økt de siste årene. Med unntak av 2019 var gjenåpning det vanligste av de tre utfallene for samtlige år i perioden for saker avgjort av den samlede kommisjonen. Det særlig høye antallet og den høye andelen gjenåpnede saker i 2021 (82 av 116 saker avgjort av den samlede kommisjonen) synes også å ha sammenheng med at kommisjonen dette året behandlet mange «NAV-saker».

Totalt endte ca. 59 % av det totale antallet saker avgjort av kommisjonskollegiet i perioden 2019–2023 med gjenåpning (235 av 398 saker), se figur

²² Se eksempelvis Gjenopptakelseskommisjonens årsrapport for 2023, tabell på s. 12, og kommisjonens årsrapport for 2019, tabell på s. 12. Andelen er beregnet ved å se på antallet saker som er henholdsvis gjenåpnet, nektet gjenåpnet og forkastet av kommisjonen – som til sammen vil utgjøre det totale antallet saker behandlet av den samlede kommisjonen. De realitetsbehandlede sakene avgjort av leder/nestleder alene, er saker som er forkastet som «åpenbart» grunnløse, jf. § 397 tredje ledd andre punktum. Med realitetsbehandlede saker menes altså saker som ikke ble avvist på formelt grunnlag. Også når begjæringen forkastes på formelt grunnlag – fordi den gjelder en avgjørelse som «etter sin art ikke kan gjenåpnes», jf. § 397 tredje ledd første punktum – tas avgjørelsen i praksis av leder eller nestleder alene. Det kan for eksempel være dersom begjæringen gjelder en sivil dom, som eventuelt må gjenåpnes i domstolene. Dersom slike saker inkluderes i beregningen, vil tallet for andelen saker avgjort av leder eller nestleder alene altså bli høyere.



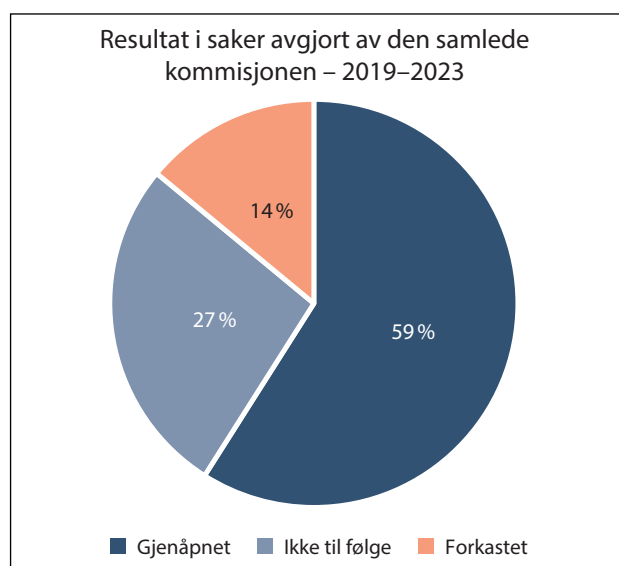
Figur 15.11 Antall realitetsbehandlede saker avgjort av henholdsvis den samlede kommisjonen og leder/nestleder alene i perioden 2019–2023.



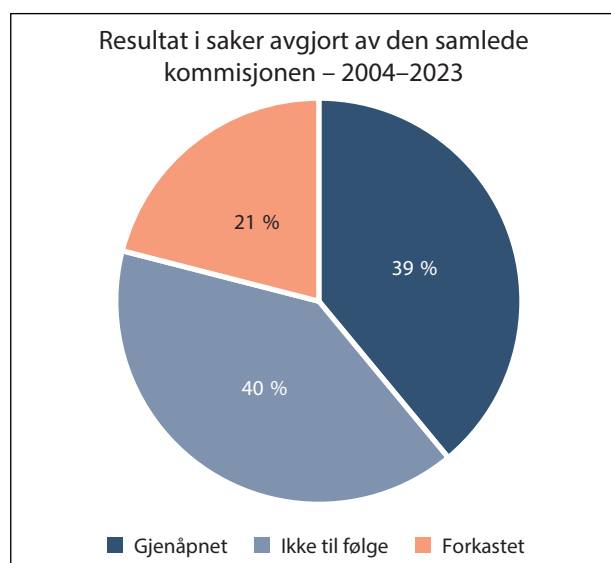
Figur 15.12 Resultatet i realitetsbehandlede saker avgjort av den samlede kommisjonen de enkelte år i perioden 2019–2023.

15.13. Ca. 27 % (106 saker) ble nektet gjenåpnet, og ca. 14 % (57 saker) ble forkastet av den samlede kommisjonen.

Generelt er gjenåpningsprosenten høy for sakene avgjort av den samlede kommisjonen. Siden oppstarten – altså i perioden 2004–2023 – er den totale gjenåpningsprosenten ca. 39 % for alle realitetsbehandlede saker avgjort av kommisjonskollegiet, se figur 15.14.²³



Figur 15.13 Resultat i realitetsbehandlede saker avgjort av den samlede kommisjonen i perioden 2019–2023 vist som prosentvis andel av det totale antallet slike saker.



Figur 15.14 Resultat i realitetsbehandlede saker avgjort av den samlede kommisjonen i perioden 2004–2023 vist som prosentvis andel av det totale antallet slike saker.

²³ Det fremgår av oversikten i tabell 15.1 i punkt 15.4 at den samlede kommisjonen frem til utløpet av 2023 har avgjort totalt 1377 realitetsbehandlede saker (538 gjenåpnede saker, 549 saker hvor begjæringen ikke ble tatt til følge, og 290 saker hvor begjæringen ble forkastet av den samlede kommisjonen). De 538 gjenåpnede sakene utgjør ca. 39 % av de 1377 realitetsbehandlede sakene avgjort av den samlede kommisjonen. De 549 sakene hvor begjæringen ikke ble tatt til følge, utgjør ca. 40 %. De resterende 290 sakene hvor den samlede kommisjonen forkastet begjæringen, utgjør ca. 21 %.

15.7 Oppnevning av forsvarer og bistandsadvokat

I kommisjonens årsrapporter fremgår informasjon om oppnevning av forsvarere og bistandsadvokater for det aktuelle året.

Når det gjelder forsvareroppnevninger, viser årsrapportene fra og med rapporten for 2015 kun antall domfelte som har fått oppnevnt forsvarer. Antall saker det er oppnevnt forsvarer i, fremgår derimot ikke. I tilfeller hvor domfelte begjærer gjenåpning av flere dommer, vil de ulike dommene regnes som ulike «saker». Dette er for eksempel vanlig ved anførsler om tilregnelighet, som ofte knytter seg til flere dommer avsagt over en gitt periode. I disse tilfellene vil tallene i årsrapportene ikke gi et dekkende bilde av antallet saker hvor det er oppnevnt forsvarer. Det er derfor vanskelig å angi hvor ofte kommisjonen oppnevner forsvarer, sett i forhold til antall saker mottatt eller behandlet i det aktuelle året. Oversikten i figur 15.15 viser antallet forsvareroppnevninger i de enkelte årene i perioden 2015–2023, uavhengig av antall saker forsvarerne bistod i.

Figuren er basert på tallene i årsrapportene som viser antallet domfelte som har fått oppnevnt forsvarer i de ulike årene. Det legges til grunn at dette tallet gjenspeiler antallet forsvareroppnevninger, med unntak av året 2023. For dette året er det oppgitt i årsrapporten at det ble oppnevnt 78 forsvarere for 77 domfelte.²⁴ I de øvrige årsrapportene er det kun oppgitt hvor mange domfelte

som har fått oppnevnt forsvarer. Det antas derfor at den domfelte i disse tilfellene kun har fått oppnevnt én forsvarer.

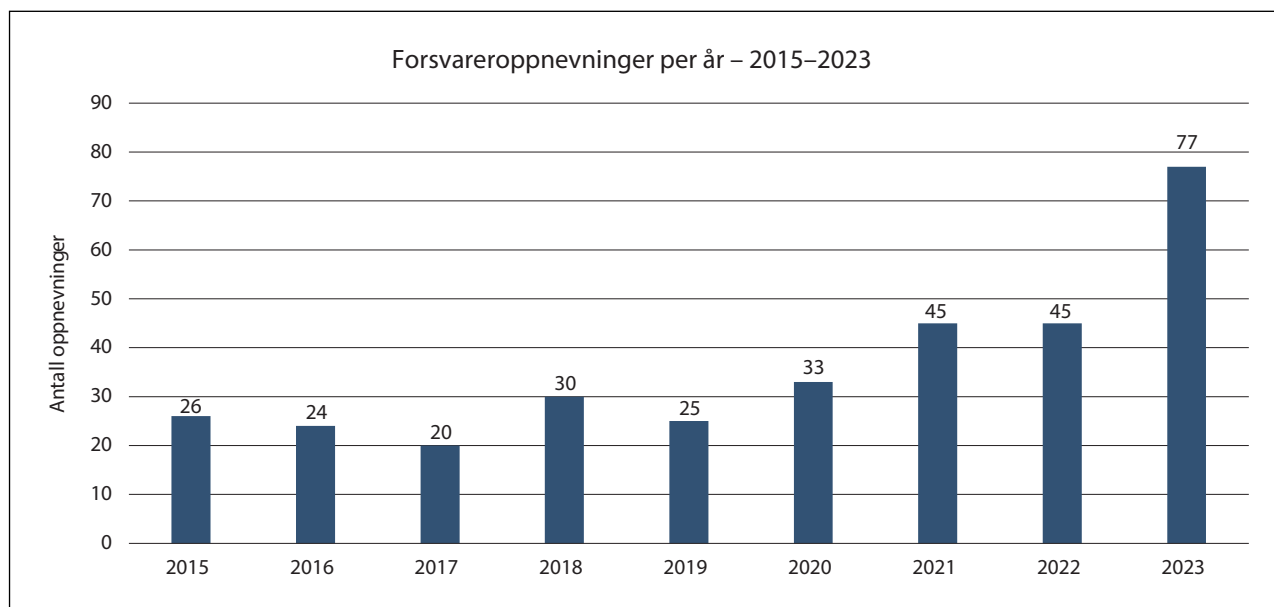
Oversikten viser at antallet har holdt seg relativt stabilt frem til og med 2020, med et snitt på ca. 26 oppnevninger per år. De høye tallene i 2021 og 2022 (45 oppnevninger begge årene) må ses i sammenheng med økningen i antallet mottatte saker i disse årene, se punkt 15.2. Ser man antallet oppnevninger målt opp mot antallet mottatte saker for de samme årene, viser det seg at hyppigheten av forsvareroppnevninger har holdt seg relativt stabil frem til 2023, se figur 15.16.

Figuren viser antallet forsvareroppnevninger som prosentvis andel av tallet på mottatte saker for de enkelte årene. Som nevnt er det imidlertid grunn til å tro at det reelle antallet saker det er oppnevnt forsvarer i, er høyere enn antallet domfelte som har fått forsvarer oppnevnt. Trolig er derfor den reelle andelen saker det er oppnevnt forsvarer i, målt opp mot antallet mottatte saker for de enkelte år, høyere enn angitt i denne oversikten.

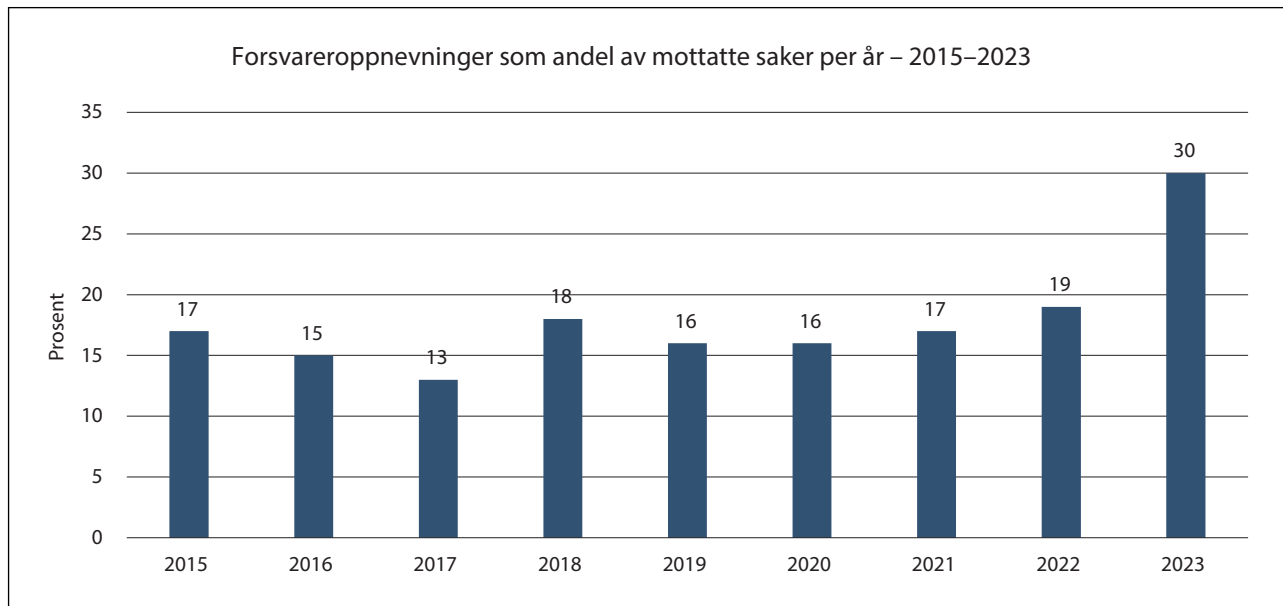
Figurene viser at det var unormalt mange forsvareroppnevninger i 2023 (77), også sett i forhold til antallet mottatte saker dette året (30 %). Det er uklart hva økningen skyldes. Økningen kan muligens til dels skyldes at det dette året ble gjenåpnet forholdsvis mange saker grunnet tilregnelighet,²⁵ noe som kan tyde på at kommisjonen behandlet mange slike saker dette året. I saker hvor det er anført tvil om domfeltes tilregnelighet,

²⁴ Kommisjonens årsrapport for 2023 s. 14.

²⁵ Se figur 15.9 i punkt 15.5.



Figur 15.15 Antall forsvareroppnevninger per år i perioden 2015–2023.



Figur 15.16 Antall forsvareropplevninger som prosentvis andel av mottatte saker per år i perioden 2015–2023.

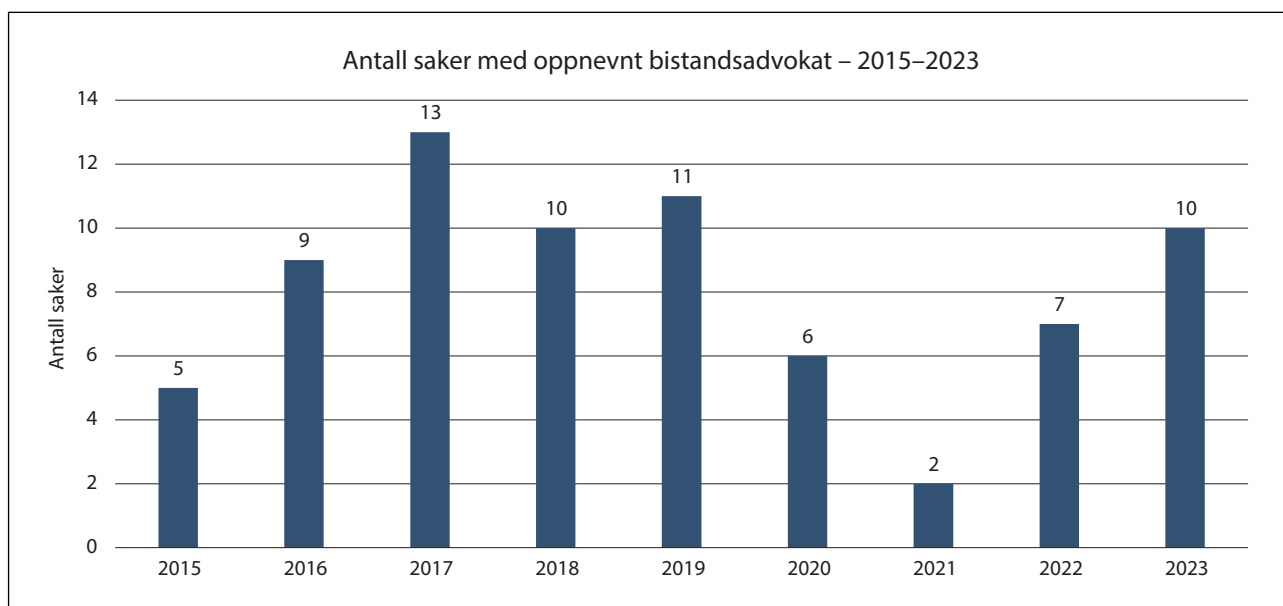
vil kommisjonen som utgangspunkt alltid oppnevne forsvarer.²⁶ Uten andre holdepunkter er det imidlertid vanskelig å vurdere om dette kan forklare hele eller deler av økningen.

For oppnevning av *bistandsadvokat* fremgår det i årsrapportene hvor mange *saker* oppnevningene knytter seg til. Oversikten i figur 15.17 viser

antallet saker det ble oppnevnt bistandsadvokat i for de enkelte årene i perioden 2015–2023.

Figuren viser at antallet saker med bistandsadvokatoppnevning har variert forholdsvis mye fra år til år i perioden. Det er vanskelig å peke på noen klare tendenser. Forskjellene fra år til år har trolig sammenheng med forskjeller i sakstypene som behandles, særlig når det gjelder type lovbrudd. For øvrig ser det ut til å være en klar tendens til at det oppnevnes forsvarer i flere saker enn det oppnevnes bistandsadvokat i. Som nevnt må det antas at andelen saker det er oppnevnt for-

²⁶ Det er nedfelt i kommisjonens interne retningslinjer for saksbehandlingen at «[d]ersom det er grunn til å tro at en domfelt er utilregnelig, skal han ha forsvarer, jf. straffeprosessloven § 96 siste ledd.»



Figur 15.17 Antall saker med oppnevnt bistandsadvokat per år i perioden 2015–2023.

svarer i, er høyere enn tallene som er oppgitt for de enkelte årene i figur 15.16.

15.8 Personell og ressurser

Utvalget har sett nærmere på utviklingen i Gjenopptakelseskommisjonens budsjetter og antall ansatte i sekretariatet. De følgende tallene er hentet fra kommisjonens årsrapporter og revidert statsbudsjett for 2024.

Figur 15.18 viser kommisjonens budsjett i millioner kroner²⁷ for perioden 2014–2024 med en prognose for 2025. Figuren viser også antall årsverk for kommisjonens sekretariat i samme periode, inkludert juridiske utredere, politifaglige utredere og kontorpersonell.

Figuren viser at antall årsverk i sekretariat har økt jevnlig de siste årene, til en antatt topp på 19,1 årsverk i 2025.²⁸ Det innebærer en økning på 91 % fra de 10 årsverkene registrert i 2014. Økningen i

antall årsverk skyldes at kommisjonen i revidert statsbudsjett for 2024 mottok en ekstrabevilgning på 3,5 millioner kroner for å utvide sekretariatet i en periode. Økningen skjedde som følge av et forslag fra regjeringen om å styrke kommisjonen midlertidig for å bygge ned restanser og redusere saksbehandlingstiden. Tiltaket er ment å vare ut 2026.²⁹ Ved utløpet av 2024 vil kommisjonen ha ansatt én ekstra politifaglig og 4 nye juridiske utredere som følge av bevilgningen.

Ekstrabevilgningen medførte at kommisjonens bevilgning for 2024 økte fra kroner 24 100 000 kroner til kroner 27 600 000 i revidert statsbudsjett. Helårseffekten av tiltaket for 2025 er beregnet til å være 6 millioner kroner.³⁰ Dersom budsjettet ellers forblir uendret, vil budsjettet i 2025 bli på 30,1 millioner kroner, slik som vist i figuren.

Figuren viser også at kommisjonens budsjetter har økt jevnlig, fra ca. 14,4 millioner kroner i 2014 til forventet budsjett på 30,1 millioner kroner i 2025. Det innebærer en økning på ca. 109 %. Inflasjonsjustert etter konsumprisindeksen er økningen på om lag 54 %.³¹

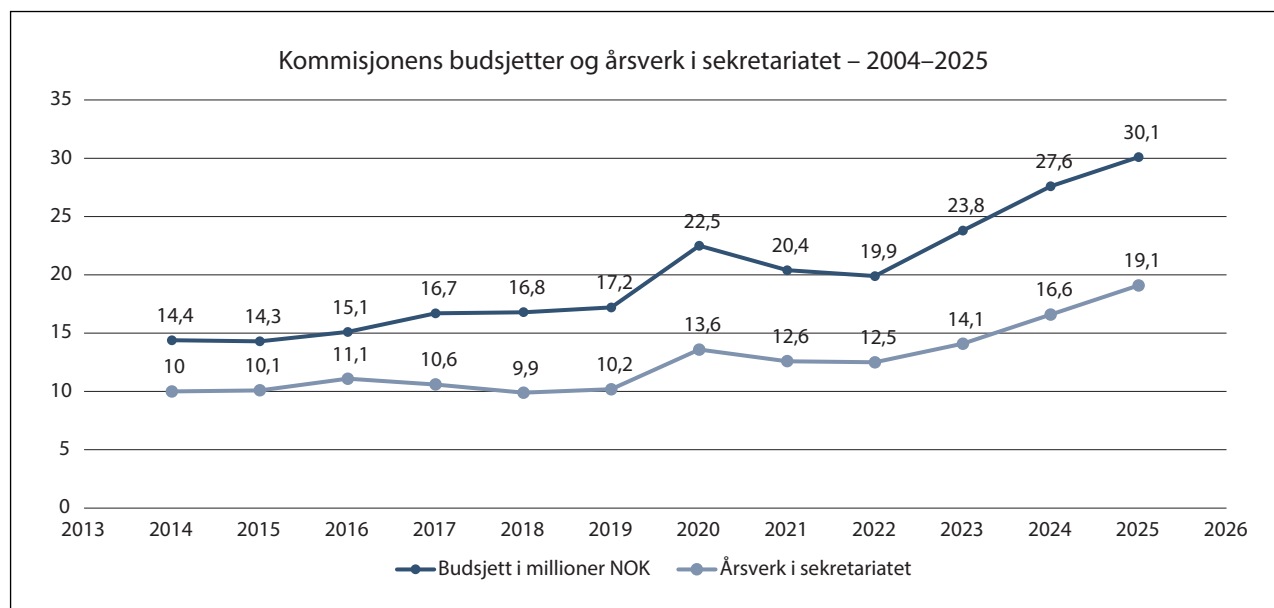
²⁷ Tallene viser budsjettmidlene tildelt etter saldering av statsbudsjettet for de enkelte årene avrundet til millioner kroner med én desimal.

²⁸ De endelige tallene for 2024 og 2025 er foreløpig ukjente. Antallet årsverk er imidlertid ventet å øke gradvis fra 14,1 i 2023 til om lag 19,1 i 2025. Tallene vist i figuren tar utgangspunkt i at kommisjonen ved utløpet av 2024 vil ha ansatt totalt fem nye utredere i sekretariatet (fire juridiske og én politifaglig), og at antallet årsverk ellers holdes stabilt. De fem nye utrederne ansettes på ulike tidspunkter i 2024. Antallet ekstra årsverk vil derfor være mindre enn fem i 2024, og på rundt fem i 2025.

²⁹ Se Prop. 104 S (2023–2024) s. 45. Forslaget ble vedtatt i revidert statsbudsjett for 2024, se Stortingets vedtak 857 post 468.

³⁰ Se Prop. 104 S (2023–2024) s. 45.

³¹ Ifølge SSBs priskalkulator utgjør 14,4 millioner kroner i 2014 ca. 19,6 millioner kroner i august 2024. En endring fra 19,6 millioner til 30,1 millioner utgjør en økning på ca. 54 %.



Figur 15.18 Kommisjonens budsjett i millioner NOK og antall årsverk i kommisjonens sekretariat vist år for år i perioden 2014–2025.

15.9 Juridiske og politifaglige utredere

Utvalget har sett nærmere på utviklingen i antall juridiske og politifaglige utredere i kommisjonen fra oppstarten i 2004 til og med 2024.

Figur 15.19 viser antallet juridiske og politifaglige utredere i kommisjonens sekretariat for de enkelte årene i perioden 2004–2024.³² I tillegg har det i sekretariatet samtlige år vært ansatt to personer i administrative funksjoner. I senere år har

³² Kommisjonens årsrapporter for senere år viser antallet ansatte i sekretariatet ved utløpet av det aktuelle året (31. desember). I tidligere årsrapporter er det ikke alltid angitt hvilken dato tallene gjelder for. Noen ganger gis det informasjon om at det har vært ansatt personer i midlertidige stillinger det aktuelle året, og for hvilken periode. Tallene oppgitt i figuren her, er delvis skjønnsmessig vurdert for å gi et mest mulig dekkende bilde av hvor mange juridiske og politifaglige utredere som har jobbet i kommisjonen det aktuelle året sett under ett. For eksempel er det i årsrapporten for 2007 oppgitt at sekretariatet i dette året hadde åtte faste stillingshjemler som var besatt av fire juridiske utredere og to politifaglige utredere, samt en kontorleder og en sekretær. I tillegg er det oppgitt at det dette året var «engasjert en juridisk utreder, og frem til 1. desember en politifaglig utreder. Fra september 2007 har ytterligere en juridisk utreder vært tilsatt i et vikariat/engasjement». I figuren er det på bakgrunn av dette lagt til grunn at det i 2007 var ansatt fem juridiske og tre politifaglige utredere i sekretariatet.

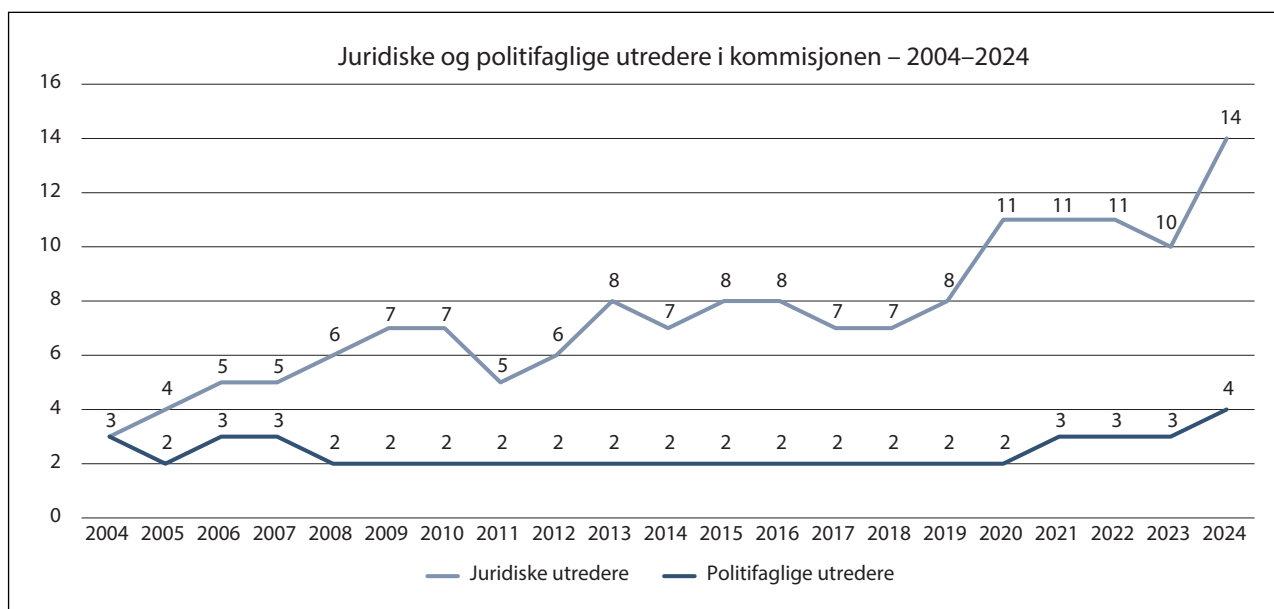
disse hatt titlene «kontorsjef» og «seniorsekretær».³³

Figuren viser at antallet politifaglige utredere har vært relativt stabilt fra oppstarten³⁴ og stort sett ligget på 2, og i senere år 3, utredere. Grunnet det midlertidige prosjektet for å bygge ned kommisjonens restanser (se punkt 15.8) er antallet politifaglige utredere økt til 4 i 2024. Dette er det høyeste antallet siden oppstarten i 2004.

Antallet juridiske utredere har økt forholdsvis jevnt siden oppstarten, riktignok med visse unntak. Fra oppstartsåret 2004 med 3 juridiske utredere har antallet økt til et foreløpig toppunkt på 11 i 2020–2022. Fra 2023 til 2024 økte antallet utredere med 4, fra 10 til 14. Også denne økningen skyldes den midlertidige ekstrabevilgningen som er ment å vare ut 2026.

³³ Gjenopptakelseskommisjonens årsrapport for 2023 s. 7.

³⁴ Ansatte i Gjenopptakelseskommisjonen har oppgitt at det ved etableringen av kommisjonen kun var ansatt én politifaglig utreder. Det fremgår imidlertid av kommisjonens årsrapport for 2004 at det var ansatt tre utredere med politifaglig bakgrunn dette året. Det kan tilsi at det i løpet av året ble ansatt to flere politifaglige utredere. Ettersom de fleste årsrapportene oppgir antallet utredere ved årets slutt, er dette tallet lagt til grunn i figuren.



Figur 15.19 Antall juridiske og politifaglige utredere i kommisjonens sekretariat i perioden 2004–2024.

Kapittel 16

Kommisjonens avgjørelser

16.1 Innledning

I Baneheia-utvalgets mandat heter det at utvalget skal

«[...] komme med forslag til hvordan kommisjonen kan oppfylle forutsetningene om å skape tillit til behandlingen av gjenåpningsbegjæringer og fatte innholdsmessig gode avgjørelser av gjenåpningsspørsmålet.»

I dette kapittelet drøftes enkelte sider ved Gjenopptakelseskommisjonens avgjørelser. Utvalget har gjennomgått samtlige avgjørelser truffet av den samlede kommisjonen i perioden 2021 til 2023,¹ med unntak av avgjørelser som omhandler tilregnelighet eller likeartede rettsanvendelsesfeil.² Utvalget har også sett på en del avgjørelser fra samme periode som er truffet av kommisjonens leder eller nestleder alene, altså saker som er forkastet, jf. straffeprosessloven § 397 tredje ledd. For å få et mer helhetlig bilde har utvalget i tillegg sett på noen avgjørelser fra kommisjons første år, i perioden 2004–2008.

Et overordnet spørsmål for gjennomgangen har vært om avgjørelsene er utformet på en hensiktsmessig måte, og om det gis tilstrekkelige begrunnelser. Det har derimot ikke vært et siktemål å ta stilling til om *resultatet* i de enkelte sakene fremstår korrekt. Enkelte sider ved kommisjonens rettsanvendelse vil også bli belyst.

I punkt 16.2 drøftes utformingen av kommisjonens avgjørelser. Forkastavgjørelser truffet av

kommisjonens leder eller nestleder vurderes nærmere i punkt 16.3. Den samlede kommisjonens avgjørelser kommenteres i punkt 16.4. Enkelte rettsanvendelsesspørsmål drøftes i punkt 16.5.

Det vises for øvrig til utvalgets forslag om å innføre en ny bestemmelse om utforming og begrunnelse av kommisjonens avgjørelser av gjenåpningsspørsmålet i punkt 21.10.

16.2 Om utformingen av avgjørelsene

16.2.1 Saksfremstillingen

Kommisjonens avgjørelser begynner som regel med en fremstilling av saken. Denne delen består normalt av to deler: Først en presentasjon av sakens historikk og deretter et punkt om sakens faktum.

Utvalgets inntrykk er at presentasjonen av sakshistorikk normalt gjøres på en hensiktsmessig måte, hvor det redegjøres for sakens bakgrunn i domstolene og prosessen i gjenåpningssaken. Dersom saken har vært behandlet tidligere i kommisjonen, gis det også informasjon om dette.

Når det gjelder redegjørelsen for sakens faktum, viser kommisjonen gjennomgående til rettsens dom. Noen ganger gjengis sentrale deler av dommen i sin helhet, mens det i andre tilfeller bare henvises til den aktuelle dommen og gis en kort oppsummering av de sentrale punktene. Utvalget mener at denne fremgangsmåten er hensiktsmessig. Det er normalt ikke grunn til å innta hele eller store deler av dommen i avgjørelsen.

Etter fremstillingen av sakens faktum redegjøres det som regel for domfeltes faktiske og rettslige anførsler, etterfulgt av eventuelle merknader fra påtalemyndigheten og fornærmede (som oftest fremmet gjennom bistandsadvokat).³ Et viktig formål med å gjengi anførselene er at kommisjonen skal vise at den har fått med seg det partene

¹ Kommisjonens siste avgjørelse i Baneheia-saken (GK-2020-82) er ikke vurdert i denne gjennomgangen. Avgjørelsen omtales i delutredningen om Baneheia-saken.

² Anførsler om domfeltes tilregnelighet/psykiske tilstand på gjerningstiden og rettsanvendelsesspørsmål som gjør seg gjeldende i flere saker (her omtalt som «likeartede rettsanvendelsesfeil»), utgjør en stor andel av gjenåpningsgrunnene i kommisjonens gjenåpnede saker, se nærmere i punkt 15.5. Ettersom vurderingen i slike saker ofte er forholdsvis enkel, og det regelmessig er enighet mellom partene om utfallet, er disse avgjørelsene ikke belyst nærmere her.

³ I tilfeller hvor begjæringen er fremsatt av påtalemyndigheten, vil rekkefølgen naturligvis være motsatt, se eksempelvis avgjørelsen i GK-2020-68-2.

har gjort gjeldende. Videre vil gjengivelsen kunne bidra til å klargjøre vurderingstemaene i saken for kommisjonsmedlemmene og sikre at både utredningen og medlemmene forstår de sentrale spørsmålene i saken.

En konsentrert og strukturert gjengivelse av anførsler bidrar i tillegg til en konsentrering og strukturering av avgjørelsen. Tvistelovutvalget påpekte i sin tid at redegjørelsen for partenes anførsler i dommer kunne ha en tendens til å bli

«[...] for bredt anlagt ved at forhold av mindre sentral betydning trekkes inn. Redegjørelsen for partenes anførsler blir en omstendelig og detaljert gjengivelse av argumentasjonen, der strukturen, anførsler og innsigelser i egentlig forstand kanskje tapes av syne.»⁴

Utvalgets gjennomgang viser at kommisjonen ofte gir konsentrerte fremstillinger av partenes anførsler, men at dette varierer noe. I noen tilfeller kan gjengivelsen bli for omfattende og omstendelig ved at store deler av gjenåpningsbegjæringen, og iblant også påtalemyndighetens merknader, gjengis ordrett, uten at de sentrale spørsmålene presiseres. Etter utvalgets syn bør kommisjonen ha et bevisst forhold til formålet med en slik redegjørelse. Fokuset bør være å få frem de sentrale rettslige og faktiske anførselene partene gjør gjeldende. Detaljert faktisk og rettslig argumentasjon bør som hovedregel ikke gjengis under fremstillingen av partenes anførsler. Det er tilstrekkelig at kommisjonen viser at den har oppfattet de vesentlige sidene ved partenes argumentasjon. Detaljene kan med fordel i stedet utdypes og trekkes inn under kommisjonens vurdering av de aktuelle spørsmålene. Det kan også bidra til en bedre begrunnelse av avgjørelsen, se nærmere i punkt 16.3.1 og 16.4.

16.2.2 Informasjon om kommisjonens utredning

Iblant gis det i kommisjonens avgjørelser en særskilt redegjørelse for hvilken utredning som er gjort i saken, gjerne i et eget punkt etter redegjørelsen for partenes anførsler.⁵ Det synes imidlertid å være forholdsvis sjelden at avgjørelsene inneholder et eget punkt om dette. Inntrykket er for øvrig at det varierer om, og i hvilken grad, det fremgår informasjon om eventuelle utrednings-

skritt kommisjonen har blitt anmodet om å utføre, og hvordan dette i så fall er vurdert.

I en del tilfeller fremgår det ingen informasjon om kommisjonens utredning av saken, utover at straffesaksdokumentene er innhentet, og eventuelt at det er avholdt samtale med domfelte. I noen avgjørelser heter det i tillegg at saken «anses å være godt opplyst» eller lignende, men uten at det fremgår om det har vært aktuelt å gjøre nærmere undersøkelser. Ut fra redegjørelsen for domfeltes anførsler og den øvrige sammenhengen kan det iblant slutes at domfelte trolig har ønsket at kommisjonen skulle foreta nærmere undersøkelser – som for eksempel vitneavhør – uten at dette er etterkommet.⁶ I andre tilfeller fremgår det derimot uttrykkelig i avgjørelsen at domfelte har bedt om at det utføres utredningsskritt, ofte ledsaget av en bemerkning om at dette «[ikke anses] nødvendig»,⁷ eller at en eventuell undersøkelse ikke vil kunne «rokke ved bevisbildet»,⁸ eller er egnet til å «kaste direkte lys over de straffbare forholdene i saken»⁹ eller lignende.

Etter utvalgets syn er det positivt at kommisjonens vurdering av begjærte utredningsskritt kommer til syne i avgjørelsen på denne måten, fordi det gir domfelte tillit til at kommisjonsmedlemmene har vurdert det etterspurte utredningsskrittet. Utvalget har fått opplyst at kommisjonen sjelden besvarer slike anmodninger særskilt under saksforberedelsen. Opplysning om at kommisjonen ikke har etterkommet anmodningen, vil derfor ofte først komme frem «indirekte» gjennom kommisjonens avgjørelse av gjenåpningsspørsmålet. I slike tilfeller bør i det minste de sentrale utredningsskrittene som er begjært, fremgå av sakshistorikken. Det kan også være grunn til å gi en kort begrunnelse for hvorfor anmodningen ikke er etterkommet.

Kommisjonens vurdering av aktuelle utredningsskritt har en side til spørsmålet om domstolsprøving av kommisjonens avgjørelser. Straffeprosessutvalget foreslo i NOU 2016: 24 å utvide omfanget og intensiteten av domstolenes prøving av kommisjonens avgjørelser. Etter forslaget skulle også

⁴ NOU 2001: 32 A s. 578.

⁵ Se eksempelvis GK-2020-8.

⁶ Se for eksempel avgjørelsen i GK-2021-5, som gjaldt en dom for voldtekt av en mindreårig. Det fremgår av avgjørelsen at domfelte mente at flere personer hadde informasjon som kunne tilsi at han var uskyldig. Det ser imidlertid ikke ut til at noen av disse personene ble avhørt. Det fremgår av avgjørelsen at saken ble ansett å være «godt opplyst». Saken er omtalt nærmere i punkt 16.3.2.

⁷ GK-2020-86.

⁸ GK-2020-35-2.

⁹ GK-2020-31-2.

«[...] saksbehandlingen prøves mer intensivt enn forutsatt i Rt. 2012. s. 519. Blant annet skal domstolene ta stilling til om saken er forsvarlig utredet i tråd med prøvingen som finner sted i dag, når det tas stilling til om en straffesak er tilstrekkelig opplyst etter straffeprosessloven § 294, jf. Rt. 2008 s. 605 avsnitt 14.»

Utvalget ser nærmere på dette spørsmålet i kapittel 23.

16.3 Om forkastavgjørelsene

16.3.1 Begrunnelsen

Gjenopptakelseskommisjonens adgang til å forkaste en begjæring uten nærmere behandling er regulert i § 397 tredje ledd, som lyder slik:

«Gjelder begjæringen en avgjørelse som etter sin art ikke kan gjenåpnes, eller inneholder den ingen grunn som etter loven kan føre til gjenåpning, kan kommisjonen uten nærmere behandling forkaste begjæringen etter reglene om kjennelse. Det samme gjelder hvor begjæringen av andre grunner åpenbart ikke kan føre frem. Avgjørelsen kan tas av kommisjonens leder eller nestleder. Når en avgjørelse etter første punktum ikke byr på tvil, kan den treffes uten annen begrunnelse enn en henvisning til bestemmelsen her.»

Lovens system bygger dermed på at enkle, åpnebare saker kan forkastes av leder alene, uten stor grad av undersøkelser – typisk etter at straffesaksdokumentene er innhentet og gjennomgått, og det er avholdt samtale med domfelte. Dersom det ikke finnes formelle hindre for å behandle saken, er forutsetningen etter § 397 tredje ledd andre punktum at begjæringen bare kan forkastes dersom den «åpenbart ikke kan føre frem». Utgangspunktet er ellers at avgjørelsen tas av den samlede kommisjonen,¹⁰ og at det ofte vil være nødvendig med nærmere undersøkelser.

For begjæringer som «åpenbart ikke kan føre frem» etter § 397 tredje ledd andre punktum, angir forarbeidene at begrunnelseskravet er fleksibelt:

«Kravet til grunngjeving etter straffeprosesslova § 52 er såpass fleksibelt med omsyn til hva grunngjevinga skal innehalde at føreseigna

ikkje står i vegen for å avgrense grunngjevinga til det som er naudsynt for å gi ei forklaring på kvifor kravet ikkje førte fram. Det følgjer av § 397 tredje ledd andre punktum at avgjerd etter denne regelen berre er aktuelt når kravet 'åpenbart ikke kan føre frem'. I slike tilfelle kan ein ofte gje ei grunngjeving i meir generelle ordelag enn i saker som har bode på tvil. Kommisjonen treng ikkje alltid referere alt det som eit krav om gjenopptaking er grunngitt med; det må vere nok å gjengi det som er naudsynt for å forklare avgjerda. Argument som openbert ikkje kan føre fram, må kunne avskjerast med ei kort kommentar om nettopp dette.»¹¹

Begrunnelsen må som et minimum inneholde det som er nødvendig for å forklare hvorfor kravet ikke fører frem. Det kreves imidlertid ikke at alle sider ved bevisbildet utredes og klarlegges i detalj, eller at alle anførsler tilbakevises like grundig i enhver sak. Hva som er nødvendig, vil bero på sakens kompleksitet og alvorlighetsgrad, og hvor velbegrunnede anførslene synes å være. Ofte vil det ligge i sakens natur at det ikke kreves en grundig begrunnelse når det er åpenbart at kravet om gjenåpning ikke kan føre frem. Dersom kravet bygger på åpenbart ugrunnede anførsler, vil dette ofte forholdsvis enkelt kunne kvitteres ut på en kortfattet måte.

Selv om begrunnelseskravet er fleksibelt og ikke alltid like strengt, er utvalgets inntrykk at kommisjonens begrunnelser i forkastsakene noen ganger er unødig summariske og konklusjonspregede. I noen tilfeller er det vanskelig å lese ut av begrunnelsen hvorfor det er «åpenbart» at begjæringen må forkastes. Enkelte eksempler nevnes i det følgende.

GK-2020-117 gjaldt en dom for vold i nære relasjoner. Saken ble vurdert etter både § 391 nr. 1, § 391 nr. 3 og § 392 andre ledd og ble forkastet av leder alene. Vurderingene i avgjørelsen fremstår generelt noe knappe og «konklusjonspregede». Det gis i liten grad en redegjørelse for hva som var de sentrale bevisene i saken, og hvorfor de anførte forholdene ikke rokket ved bevisbildet. Avgjørelsen bærer i stedet preg av at de ulike anførslene ramses opp, før det konkluderes kort med at anførslene ikke fører frem. For eksempel ble § 391 nr. 3 i sin helhet vurdert slik:

«Kommisjonens leder kan ikke se at det i domfeltes begjæring, eller i saken for øvrig, foreligger nye omstendigheter eller nye bevis som

¹⁰ Begjæringen kan også forkastes av den samlede kommisjonen, men dette gjøres relativt sjelden, se punkt 15.4.

¹¹ Ot.prp. nr. 54 (2005–2006) s. 13.

synes egnet til å føre til frifinnelse eller mildere straff. Det bemerkes særskilt:

Kommisjonens leder har gjennomgått det innsendte, herunder fotografiene. Fotografiene av domfelte, fornærmede og familien, samt en angivelig blodflekk på sofaen (sistnevnte fotografi datert 2014, dvs. etter dommen) er etter kommisjonens leders syn etter sitt innhold ikke nye bevis eller omstendigheter som rokker ved saken og de straffbare forhold han etter en konkret bevisvurdering er domfelt for, på en måte som kan lede til gjenåpning etter bestemmelsen. Det vises også til det samlede bevisbildet i saken.»

Vurderingen av § 392 andre ledd bærer preg av det samme:

«Etter en samlet vurdering av det som er påberopt, sammenholdt med øvrige opplysninger i saken, finner ikke kommisjonens leder at det foreligger slike særlige forhold i saken, verken hver for seg eller samlet, som gjør det tvilsomt om dommen er riktig. Kommisjonens leder har vurdert det anførte, herunder om at domfelte ikke er en konemishandler, at fornærmede har misbrukt ham, at han er krenket, at han er påført problemer/diagnose, at politiet har ført ham bak lyset, med videre, uten at det kan gi grunnlag for gjenåpning. Det vises også til vurderingene over, under straffeprosessloven § 391 nr. 1 og nr. 3 som også har relevans her, men som heller ikke kan lede til gjenåpning etter straffeprosessloven § 392 annet ledd.»

Som denne avgjørelsen illustrerer, synes det å være en tendens til at kommisjonen iblant konkluderer med at en anførsel «etter sitt innhold» ikke synes egnet til å føre til frifinnelse, jf. § 391 nr. 3, uten at dette begrunnes nærmere.

Et annet eksempel på dette finnes i kommisjonens avgjørelse i GK-2020-35-2, som gjaldt en dom for seksuell omgang med mindreårig, og som også ble forkastet av leder alene. I begjæringen var det hevdet at overgrepene ikke var reelle, og at de i realiteten var et produkt av fornærmedes fantasi og falske minner. I den sammenheng ble det blant annet pekt på fornærmedes unge alder og «nye opplysninger om problematiske omsorgs- og oppvekstforhold i fornærmedes kjernefamilie». Til støtte for påstanden viste domfelte til en skriftlig uttalelse fra en psykolog, som mente at fornærmedes «påstander om seksuelle overgrep [...] meget vel [kunne] være rop om hjelp heller enn

beskrivelser av noe som faktisk har skjedd». Uttalelsen er i avgjørelsen vurdert slik:

«Når det gjelder den fremlagte uttalelsen fra psykolog E, skal kommisjonens leder bemerke at dette er en etterfølgende uttalelse som etter sitt innhold ikke synes egnet til å føre til frifinnelse eller mildere straff.»

Det kan virke vanskelig å forstå hvorfor det ble lagt til grunn at uttalelsen «etter sitt innhold» ikke var egnet til å føre til frifinnelse – isolert sett synes uttalelsen derimot å trekke i retning av at domfellelsen var feilaktig. Uttalelsen synes ikke å være vurdert nærmere i avgjørelsen.

Tendensen til at drøftelsene gjøres knappe og «konklusjonspregede», kan se ut til å være særlig tydelig for vurderingene etter § 392 andre ledd. Vurderingen av bestemmelsen kan iblant fremstå som en «avsluttende bemerkning» til sist i avgjørelsen, hvor det pekes på at kommisjonen også har gjort en samlet vurdering av det helhetlige bevisbildet etter § 392 andre ledd, og hvor det kort konkluderes med at bestemmelsen ikke fører frem. Et eksempel på dette finnes i kommisjonens leders avgjørelse i GK-2021-4, som gjaldt en dom for ran og oppbevaring av narkotika. Vurderingen av § 392 andre ledd var i sin helhet:

«Etter en samlet vurdering av det som er påberopt, sammenholdt med øvrige opplysninger i saken, finner ikke kommisjonens leder at det foreligger slike særlige forhold i saken, verken hver for seg eller samlet, som gjør det tvilsomt om dommen er riktig.

Det foreligger ikke grunnlag for gjenåpning etter straffeprosessloven § 392 annet ledd.»

At vurderingen av § 392 andre ledd gjøres kort, kan ha sammenheng med at bestemmelsen ikke forutsetter at det påvises noe nytt, og at den i utgangspunktet derfor er relevant i mange saker. Det kan derfor være et behov for å gjøre drøftelsen kortfattet i tilfeller hvor det er lite som tilsier at dommen er uriktig. Selv om terskelen for gjenåpning etter § 392 andre ledd er høy, er det imidlertid et krav at begrunnelsen i avgjørelsen viser at det er foretatt en reell vurdering.

16.3.2 Terskelen for å forkaste

Normalt avgjøres ca. halvparten av begjæringene kommisjonen mottar av leder eller nestleder alene. Videre ser det ut til at en relativt stor andel av sakene som fremmes for den samlede kommisjo-

nen til avgjørelse, blir gjenåpnet.¹² Det kan med andre ord se ut til at det i sakene som bringes inn for den samlede kommisjonen, ofte er relativt klare holdepunkter som taler for gjenåpning. Det kan derfor spørres om det i praksis er slik at saker som reiser tvil, iblant avgjøres av leder eller nestleder alene. Etter lovens system skal imidlertid kun «åpenbart» ugrunnede begjæringer forkastes.

Etter utvalgets syn kan det stilles spørsmål om terskelen for å forkaste begjæringer etter § 397 tredje ledd er satt noe lavt i kommisjonens praksis. Inntrykket er at hjemmelen i noen tilfeller anvendes også hvor det kan se ut til at domfellelsen ikke virker helt «åpenbar», og hvor domfelte har bedt om at det utføres utredningsskritt, og/eller pekt på nye bevis eller omstendigheter som ikke umiddelbart kan avfeies som irrelevante.

Som et mulig eksempel på en slik sak kan nevnes GK-2021-5, som gjaldt en dom på fire år og fire måneder for voldtekt av en mindreårig. Domfelte ble opprinnelig frifunnet av lagretten i lagmannsretten, men frifinnelsen ble satt til side av de juridiske dommerne. Den rettskraftige dommen – som ble behandlet med meddomsrett – ble avsagt under dissens, med et mindretall på én meddommer som mente at domfelte skulle frifinnes på alle punkter i tiltalen. I gjenåpningsbegjæringen anførte domfelte blant annet at det ikke forelå tekniske undersøkelser eller bevis i saken, og at dommen hovedsakelig var basert på fornærmedes forklaring, samt morens forklaring «om at fornærmede hadde endret atferd». Som nye bevis ble det pekt på senere forklaringer om utsagn fra fornærmedes mor og andre vitner som angivelig kunne tilsi at voldtekten ikke hadde skjedd, og at det lå et økonomisk motiv bak anmeldelsen. Begjæringen ble forkastet av leder alene, uten nærmere undersøkelser.

I et slikt tilfelle, som gjelder en alvorlig dom, hvor det ikke finnes tekniske bevis, hvor det har vært uenighet mellom dommerne i rettsbehandlingen, og hvor det er pekt på nye forhold som kan ha betydning for bevisvurderingen, kan det reises spørsmål om det er i tråd med lovens system at begjæringen forkastes av leder alene uten nærmere undersøkelser. Også dersom det ikke anses nødvendig å gjøre videre undersøkelser, kan det ha betydning for tilliten til kommisjonen at avgjørelser som ikke er helt klare, tas av den samlede kommisjonen. Det bør også ha en viss betydning for vurderingen om det er snakk om et alvorlig forhold, og om staffen er streng. Lederens avgjørelse om å forkaste begjæringen alene beror på et skjønn.¹³

¹² Se punkt 15.6.

Et annet eksempel på at terskelen for å forkaste kan synes å ligge noe lavt, er den ovennevnte avgjørelsen i GK-2020-35-2. Denne saken gjaldt også en dom for seksuell omgang med en mindreårig. Straffen var fengsel i 7 år og 3 måneder. Det ble i begjæringen pekt på at det var svakheter ved den opprinnelige bevisvurderingen, og at det ikke fantes tekniske bevis. Videre var det pekt på nye opplysninger om fornærmedes oppvekstforhold og en uttalelse fra en psykolog som mente det «meget vel» kunne være slik at fornærmedes forklaring var basert på fantasier, samt uttalelser fra en rekke personer med tilknytning til fornærmede og domfelte – herunder fornærmedes venninne og hennes far – som angivelig skulle tilsi det samme. Begjæringen ble forkastet av leder alene, uten nærmere undersøkelser. Det ser ut til at det heller ikke ble avholdt samtale med domfelte.

Utvalget har sett nærmere på løsninger for å sikre at forkastsaker behandles på en mer betryggende måte, og at flere slike saker kan behandles av den samlede kommisjonen. Disse tiltakene presenteres i punkt 20.7.

16.3.3 Formelle forkastavgjørelser

For avgjørelser som forkastes i medhold av straffeprosessloven § 397 tredje ledd første punktum, gjelder et forenklet begrunnelseskrav. Slike avgjørelser kan «treffes uten annen henvisning enn til bestemmelsen her» dersom avgjørelsen «ikke byr på tvil», jf. tredje ledd siste punktum. Lovgiver la til grunn at det for slike avgjørelser ikke var samme behov som ved «materielle» forkastavgjørelser til å få en «forklaring på kvifor utfallet blei som det blei».¹⁴

Det forenklete begrunnelseskravet er for det første aktuelt dersom begjæringen gjelder en avgjørelse som «etter sin art ikke kan gjenåpnes». Dette alternativet sikter til avgjørelser som formelt sett ikke kan behandles i kommisjonen, altså saker som ligger utenfor kommisjonens myndighet. Eksempler på dette er sivile saker, utenlandske dommer, vedtatte forelegg, forvaltningsvedtak eller avgjørelser om å henlegge en sak.¹⁵

Utvalget har sett nærmere på noen slike avgjørelsesbrev sendt fra kommisjonen i 2023. Det ser ut til at kommisjonen regelmessig begrunner avgjørelsene mer utførlig enn bare gjennom hen-

¹³ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 75: «Ordet 'kan' innebærer at lederen står fritt til å legge frem saken for en samlet kommisjon til avgjørelse».

¹⁴ Ot.prp. nr. 54 (2005–2006) s. 13.

¹⁵ Keiserud mfl. (2020) s. 1436. Se nærmere i punkt 8.4.

visning til bestemmelsene i § 397. Det opplyses i brevene om hvorfor kommisjonen ikke kan ta saken til behandling, og det gis informasjon om eventuelle andre måter personen kan angripe den aktuelle avgjørelsen på. Dette er i tråd med god forvaltningsskikk.

Etter det andre alternativet i § 397 tredje ledd første punktum kan begjæringen forkastes dersom den ikke inneholder noen «grunn som etter loven kan føre til gjenåpning». Betydningen av dette er i liten grad utdypet i forarbeidene og fremstår uklar. Ut fra plasseringen i tredje ledd første punktum, samt begrunnelsen bak det forenklede begrunnelseskravet, kan alternativet forstås slik at det retter seg mot begjæringer som avvises på formelt grunnlag. Ordlyden synes imidlertid å indikere at bestemmelsen retter seg mot avgjørelser som materielt sett fremstår svakt begrunnet.

Kanskje på grunn av denne tvetydigheten ser det ut til at kommisjonen ikke lenger viser til dette alternativet i sine avgjørelser. Utvalget har registrert at det kun synes å være vist til dette alternativet i noen avgjørelser fra de første årene etter at kommisjonen ble etablert. Kommisjonen har bekreftet at dette alternativet ikke lenger brukes i praksis.

I avgjørelsene hvor alternativet er benyttet, kan det se ut til at kommisjonen forstod alternativet som synonymt med det «materielle» forkastingsgrunnlaget i § 397 tredje ledd andre punktum («åpenbart ikke kan føre frem»). For eksempel ble en begjæring i GK-2007-39 forkastet av den samlede kommisjonen etter drøftelser opp mot både § 391 nr. 3 og § 392 andre ledd, med henvisning til at begjæringen «inneholder 'ingen grunn som etter loven kan føre til gjenåpning' jf. straffeprosessloven § 397 tredje ledd». Begrunnelsen synes imidlertid ikke å skille seg fra begrunnelsene som ellers gis i kommisjonens avgjørelser om å nekte gjenåpning eller forkaste begjæringen som åpenbart grunnløs, jf. § 397 tredje ledd andre punktum. Det kan med andre ord se ut til at valget av hjemmel ikke nødvendigvis har vært bevisst, og at det har fått liten betydning i praksis.

Etter utvalgets syn er det likevel uheldig dersom loven kan forstås slik at også materielle gjenåpningsavgjørelser kan begrunnes etter det reduserte kravet i § 397 tredje ledd fjerde punktum. Forarbeidene til bestemmelsen tilsier at alle avgjørelser der kommisjonen har gjort en «reell vurdering» av gjenåpningsspørsmålet, skal gis en ordentlig begrunnelse.¹⁶

Utvalget har foreslått å fjerne alternativet om at begjæringen kan forkastes dersom den ikke

inneholder noen «grunn som etter loven kan føre til gjenåpning», se punkt 22.2. Utvalget har også foreslått å innføre en ny bestemmelse om utforming og begrunnelse av kommisjonens avgjørelser som vil erstatte henvisningen til reglene om kjennelse i § 397 tredje ledd første punktum og det særskilte begrunnelseskravet i fjerde punktum, se punkt 21.10.

16.4 Om avgjørelsene truffet av den samlede kommisjonen

Hovedinntrykket er at de fleste avgjørelsene truffet av det samlede kommisjonsskollegiet fremstår tilstrekkelig begrunnet. Generelt synes disse avgjørelsene å være mer utførlige og bedre begrunnet enn forkastavgjørelsene. Det er også naturlig. En begjæring som fremmes for den samlede kommisjonen til avgjørelse, vil normalt først ha blitt vurdert av utrederen med tanke på om den bør forkastes som «åpenbart» grunnløs. Det er derfor grunn til å anta at sakene som vurderes av den samlede kommisjonen, oftere reiser komplekse og tvilsomme problemstillinger. Det fleksible begrunnelseskravet som gjelder for kommisjonens avgjørelser, jf. straffeprosessloven § 52 om kjennelser, tilsier at det i slike tilfeller bør gis en grundigere begrunnelse enn når konklusjonen fremstår klar.¹⁷

Utvalget mener samtidig at også den samlede kommisjonens begrunnelser i noen tilfeller kan fremstå noe kortfattede og uklare. I noen tilfeller synes kommisjonen hovedsakelig å vurdere sentrale bevissspørsmål i saken ved å vise til at spørsmålet er vurdert av retten i den opprinnelige domstolsbehandlingen, og eventuelt ved å sitere passasjer fra dommen. Det kan iblant fremstå uklart hvorfor kommisjonen eventuelt er enig i rettens vurdering, og hvilken betydning kommisjonen mener det har at retten har tatt stilling til det aktuelle spørsmålet. For eksempel kan det noen ganger virke uklart om kommisjonen mener at et bevis ikke tilfredsstillende «nyhetskriteriet», eller om det ikke er «egnet til å føre til frifinnelse», jf. § 391 nr. 3.¹⁸

¹⁶ Ot.prp. nr. 54 (2005–2006) s. 13.

¹⁷ Se nærmere i punkt 8.9.1.

¹⁸ Se nærmere om nyhets- og egnethetskriteriet i § 391 nr. 3 i punkt 12.2. Nyhets- og egnethetskriteriet er to selvstendige vilkår, som bør vurderes hver for seg, se punkt 12.2.1 og 12.2.4. Kommisjonen har tidligere fått kritikk for å ikke skille godt nok mellom de to vilkårene i sine drøftelser, se Høgberg (2015) s. 441.

Et eksempel finnes i kommisjonens avgjørelse i GK-2020-109¹⁹ («Dagmamma-saken»), som gjaldt en dom for grov mishandling av et barn som resulterte i at barnet døde. Anførselene i begjæringen var i hovedsak knyttet til de sakkyndiges opprinnelige vurdering av skadene på barnets hode og nakke. Domfelte – som hadde vært barnets dagmamma – pekte på flere nye sakkyndigvurderinger som konkluderte med at skaden kunne skyldes et fall og ikke vold, og at skaden sannsynligvis inntraff før barnet ble levert til henne. Domfelte anførte at sakkyndigerklæringene var å anse som nye bevis, jf. straffeprosessloven § 391 nr. 3. Som en ny omstendighet ble det videre pekt på opplysninger om at to av de sakkyndige som hadde uttalt seg i retten, i realiteten ikke hadde vært til stede ved en av obduksjonene.

Kommisjonens flertall kom til at saken ikke skulle gjenåpnes. Ut fra begrunnelsen kan det virke noe uklart om flertallet mente at de påberopte sakkyndigerklæringene ikke var å anse som «nye»,²⁰ eller om de uansett ikke kunne påvirke vurderingen av domfeltes skyld. Det gjøres ingen selvstendig vurdering av hva som var den sannsynlige skadeårsaken, eller av hvordan de påberopte sakkyndiges konklusjoner skilte seg fra rettens forståelse av faktum. I stedet pekes det kort på at spørsmålet om hvordan skaden inntraff, ble vurdert grundig av retten. Flertallets vurdering av de påberopte sakkyndigerklæringene var i sin helhet:

«Kommisjonens flertall bemerker at de temaene som de ovennevnte påberopte erklæringene omhandler, etter sitt innhold i all hovedsak var tema for lagmannsretten. Det var i lagmannsretten en omfattende bevisførsel for å belyse Fs skader, mulige skademekanismer, Fs tilstand og tidspunktet for når skadene inntraff. Temaer som dødsårsak og betydningen av forbrukskoagulopati, CT-bilder av hodet, bruddskadene, fall fra egen høyde og tidspunkt for skadene var gjenstand for en bred og umiddel-

bar bevisvurdering med partenes adgang til kontradiksjon og med bred sakkyndighet, hvor det under vitneførselen for retten bl.a. ble ført tre rettsoppnevnte sakkyndige og et stort antall sakkyndige vitner, hvorav ca. halvparten var forsvarers. Dette var rettsmedisinere, barneleger, radiolog, øyeleger, nevrokirurger, anestesileger og en biomekaniker.

Enkelte av de som har avgitt erklæring etter lagmannsrettens dom, vitnet også i lagmannsretten; Wester og Kleiven. Erklæringer som nå fremlegges for kommisjonen fremstår til dels som suppleringer til vitneforklaringer og erklæringer som ble ført under ankeforhandlingen. Erklæringene som nå fremlegges er, etter det kommisjonens flertall kan se, heller ikke basert på ny faglig innsikt eller viten som ikke var kjent under lagmannsrettens behandling av saken.»

Når det gjaldt opplysningen om at to sakkyndige ikke hadde deltatt ved en av obduksjonene, kom flertallet til at dette var å anse som en «ny omstendighet», men at den ikke var egnet til å føre til frifinnelse. Også vurderingen av denne anførselen er i stor grad preget av henvisninger til at de sentrale bevissspørsmålene i saken ble drøftet av retten. Det gis i liten grad en selvstendig vurdering av den nye omstendighetens betydning sett i lys av det samlede bevisbildet. Flertallets vurdering var i sin helhet:

«Spørsmålet er hvilken betydning det ville ha hatt for lagmannsretten dersom den hadde vært kjent med den omstendighet at Rognum/Stray-Pedersen ikke var til stede ved Holcks sekundær-obduksjon, sett i sammenheng med de øvrige bevis og omstendigheter som forelå for retten.

Kommisjonens flertall vil bemerke at dommen bygger på en bred bevisvurdering. De sentrale bevistemaene var om F fikk sine skader før eller etter at hun ble levert til dagmamma, og om skadene var påført eller kunne skjedd ved et fall. For å belyse Fs skader hadde lagmannsretten foruten Holcks rapport om funn av nakkebrudd, mottatt forklaringer fra rettsoppnevnte sakkyndige og en rekke sakkyndige vitner om øvrige skader i hode og nakke.

Kommisjonens flertall vil vise til at det under ankebehandlingen var en omfattende bevisførsel omkring Fs totale skadeomfang. I tillegg til nakkebruddet har lagmannsretten lagt til grunn de sakkyndiges vurderinger av

¹⁹ Saken ble senere gjenåpnet, se GK-2022-107.

²⁰ Høyesterett har lagt til grunn at også sakkyndigerklæringer som ikke er basert på nytt teknisk materiale, kan anses som «nye» bevis etter § 391 nr. 3. Noen av Høyesteretts uttalelser kan imidlertid forstås slik at det vil være en forutsetning at de nye sakkyndigvurderingene skiller seg i tilstrekkelig grad fra vurderingene til de sakkyndige som uttalte seg i retten, og/eller at de er basert på ny fagkunnskap eller teknologi, se nærmere i punkt 12.2.3. Det synes imidlertid ikke å være et krav at «temaet» for de nye vurderingene er noe annet enn for de opprinnelige, slik flertallets uttalelser i denne kommisjonsavgjørelsen kan gi inntrykk av.

hodeskadene, herunder store brudd i bakhodet, brudd ned til skallebasis, omfattende blødninger subgalealt og i bløtvevet i nakken samt opprivning/splitting i netthinnelagene. Disse skadene er så holdt opp mot øvrige bevis, først og fremst morens og domfeltes forklaringer. Spørsmålet om Fs tilstand ved levering til dagmamma og de påfølgende timene hvor hun skulle ha lekt, spist, ledd litt og krabbet, er blitt grundig drøftet og vurdert, særlig opp mot hodeskadene.

Kommisjonens flertall kan ikke se at det i domfeltes begjæring, eller i saken for øvrig, foreligger nye omstendigheter eller nye bevis som synes egnet til å føre til frifinnelse eller mildere straff.»

Begrunnelseskravet for kommisjonens avgjørelser innebærer at kommisjonen til en viss grad må redegjøre for sin bevisvurdering og forklare hvorfor den har konkludert som den har gjort.²¹ I vurderingen av egnethetskriteriet etter § 391 nr. 3 må kommisjonen vurdere konkret hvordan det nye beviset eller den nye omstendigheten påvirker spørsmålet om domfeltes skyld, sett i lys av de øvrige bevisene i saken. Vurderingen må videre være selvstendig. Den som vurderer gjenåpningsspørsmålet, skal ikke forsøke å sette seg inn i de opprinnelige dommernes eller lagrettemedlemmenes sted «og reflektere over hva akkurat disse menneskene ville tenkt dersom de nye bevisene hadde foreligget da saken ble pådømt».²² Rene henvisninger til rettens bevisvurdering, eller til at retten har vurdert det aktuelle bevisspørsmålet, vil derfor sjelden være tilstrekkelig for å gi en tilfredsstillende begrunnelse.

Tendensen til at kommisjonens vurdering iblant kan fremstå lite selvstendig og konkret, gjør seg tidvis også gjeldende ved vurderingen av § 392 andre ledd. Et eksempel er kommisjonens

avgjørelse i GK-2020-130, som gjaldt en dom for voldtekt. Domfelte hadde anført at det var en rekke svakheter ved etterforskningen av saken og at det ikke fantes tekniske bevis som knyttet ham til hendelsen. Videre pekte han blant annet på at han opprinnelig var tiltalt også for voldtekt av fornærmedes søster samme kveld, men at han i lagmannsretten ble frifunnet for denne voldtekten. Vurderingen av § 392 andre ledd var i sin helhet:

«Enhver straffesak avgjøres konkret og på bakgrunn av den umiddelbare bevisføringen i retten. Den dømmende rett har også i denne saken vurdert det samlede bevisbildet.

Kommisjonen har gjennomgått alle de innvendinger som er reist mot domfellelsen. Etter en samlet vurdering av det påberopte, herunder manglende biologiske spor og at A i lagmannsretten ble frifunnet for voldtekten av B, finner ikke kommisjonen at det foreligger slike særlige forhold, hverken hver for seg eller samlet, som gjør det tvilsomt om dommen er riktig.

Det foreligger ikke grunnlag for gjenåpning etter straffeprosessloven § 392 annet ledd.»

Som nevnt i punkt 16.3.1 er det forståelig at drøftelsen av § 392 andre ledd ofte gjøres kortfattet. Bestemmelsen forutsetter ikke at det påvises noe nytt, og vil derfor være relevant i mange saker, selv om den sjelden fører frem – terskelen for gjenåpning skal være høy. Begrunnelsen må likevel vise at det er foretatt en reell og selvstendig vurdering av de aktuelle bevisspørsmålene, og det må gis en forklaring på hvorfor kommisjonen har konkludert som den har gjort.

16.5 Enkelte rettsanvendelsesspørsmål

16.5.1 Nyhetskriteriet i § 391 nr. 3

Nyhetskriteriet i § 391 nr. 3 forutsetter at det gjøres en vurdering av om bevis eller omstendigheter som påberopes i gjenåpningsbegjæringen, ble vurdert av retten som avsa den angrepne dommen.²³ Som regel er det snakk om vitner som ikke tidligere har vært avhørt, vitner som senere har endret forklaring eller faglige vurderinger fra sakkyndige.

Gjennomgangen av kommisjonens avgjørelser tyder på at nyhetskriteriet ikke alltid behandles helt konsekvent, og at vurderingstemaet tidvis

²¹ Se nærmere i punkt 8.9.1.

²² Jerkø (2022) s. 77 Som Jerkø påpeker, er det hverken praktisk mulig eller ønskelig at kommisjonen forsøker å komme frem til hva de opprinnelige dommerne ville ha ment om den nye bevissituasjonen. Gjenåpningsvurderingen bør være «fri for bias og oppdatert til vår tids kunnskapsnivå». Kommisjonens avgjørelse i GK-2008-67 gir for øvrig et illustrerende eksempel på hva som eventuelt måtte til dersom vurderingstemaet var hva de opprinnelige dommerne eller lagrettemedlemmene ville ha tenkt om de nye bevisene. I gjenåpningsbegjæringen ble det lagt frem en vitneforklaring fra et lagrettemedlem som forklarte at hun «– på bakgrunn av saksdokumenter som ikke var kjent for den dømmende rett og som er fremlagt for henne i gjenåpningssaken – ikke kan utelukke at dommen hadde fått et annet utfall om slike opplysninger hadde vært kjent for den dømmende rett».

²³ Se nærmere i punkt 12.2.3.

fremstår uklart. For eksempel fremstår avgjørelsene noe uklare i spørsmålet om hva som skal til for at en endret vitneforklaring fra en person som uttalte seg i retten, kan anses som et nytt bevis. I GK-2013-154 uttalte kommisjonen følgende:

«Gjenopptakelseskommisjonen finner at Bs endrede forklaring i vår sak utgjør et nytt bevis etter § 391 nr. 3. Det er her særlig lagt vekt på at den nye forklaringen støttes av de øvrige opplysningene i saken, herunder forklaringen fra Bs søster og de nye opplysningene vedrørende den daværende fostermorens opptreden.

Det nye beviset synes videre egnet til å føre til frifinnelse for A. Vilkårene for gjenåpning etter straffeprosessloven § 391 nr. 3 er således oppfylt.»

Uttalelsen kan forstås slik at vitnets troverdighet – sett i lys av øvrige bevis i saken – fikk betydning i vurderingen av om den endrede vitneforklaringen kunne anses som «ny» i lovens forstand.²⁴ En uttalelse i GK-2020-113 kan gi inntrykk av det samme:

«Det må legges til grunn at endrede forklaringer fra vitner som allerede har forklart seg for retten i hvert fall må være troverdige for at de skal anses som nye bevis som kan gi grunnlag for gjenåpning.»

I andre tilfeller synes kommisjonen på den annen side å forutsette implisitt at den endrede vitneforklaringen er å anse som «ny», slik at vurderingen kun dreier seg om forklaringen er «egnet til å føre til frifinnelse». Et eksempel på dette finnes i GK-2022-77, som gjaldt en dom for mishandling av barn. Opplysningene i de endrede forklaringene ble – uten nærmere drøftelse av nyhetskriteriet – vurdert som «nye omstendigheter eller nye bevis som er egnet til å endre det bevisbildet som retten la til grunn ved domfellelsen». Saken ble gjenåpnet.

Også spørsmålet om en endret forklaringer fra domfelte selv kan anses som et nytt bevis, kan fremstå uklart. Det kan se ut til at kommisjonen regelmessig har unnlatt å ta uttrykkelig stilling til spørsmålet, ved å vise til at forklaringen uansett ikke stiller saken i et nytt lys.²⁵

Den uklare praksisen på dette området må ses i sammenheng med at rettstilstanden også på flere punkter kan fremstå uavklart. Etter at Gjenoppta-

kelseskommisjonen overtok ansvaret for å gjenåpne saker med virkning fra 1. januar 2004, finnes det lite høyesterettspraksis som avklarer nærmere hvordan nyhetskriteriet skal forstås. Dette har også sammenheng med at domstolskontrollen av kommisjonens avgjørelser er begrenset.

Utvalget har foreslått å utvide domstolskontrollen med kommisjonens avgjørelser, blant annet for å sikre rettsavklaring- og utvikling. Dette drøftes nærmere i kapittel 23.

16.5.2 Uriktig forklaring og straffbare forhold i saken – § 391 nr. 1

I saker hvor vitneforklaringer har stått sentralt i retten, vil domfeltes påstander i gjenåpningsbegjæringen iblant kunne forstås som en anførsel om at fornærmede eller et vitne har avgitt «uriktig forklaring», jf. § 391 nr. 1. Det følger av bestemmelsen at gjenåpning kan kreves dersom et vitne har avgitt uriktig forklaring i saken, og det ikke kan utelukkes at dette har innvirket på dommen til skade for siktede. Bestemmelsen kommer bare til anvendelse dersom forklaringen er «bevisst usann».²⁶ Dersom vitnet har forklart seg uriktig ved uaktsomhet eller god tro, vil forklaringen eventuelt måtte vurderes etter andre gjenåpningsvilkår.²⁷ Bestemmelsen kommer også til anvendelse dersom blant andre «dommer, lagrettemedlem, [...] tjenestemann i politi eller påtalemyndighet, aktor, forsvarer» eller sakkyndig har «gjort seg skyldig i straffbart forhold med hensyn til saken».

Inntrykket er at § 391 nr. 1 vurderes ofte av kommisjonen, særlig med tanke på om vitner eller fornærmede har avgitt uriktig forklaring.²⁸ Dette gjelder både i tilfeller hvor bestemmelsen uttrykkelig er påberopt av domfelte, og i tilfeller hvor bestemmelsen ikke er særskilt nevnt i begjærin-

²⁵ Se eksempelvis GK-2020-22: «Domfelte har overfor kommisjonen forklart at han hadde en rolle ved innførselene, men en vesentlig mindre rolle enn det lagmannsretten la til grunn. Han skulle således ha fått en vesentlig mildere straff. En ny forklaring fra en domfelt som forklarte seg for domstolen, kan – som et utgangspunkt – ikke anses som en ny omstendighet eller et nytt bevis i saken. Domfeltes nye forklaring støttes ikke av andre bevis i saken. Den nye forklaringen stiller heller ikke de bevis som forelå for retten da saken ble pådømt, i et nytt og annet lys.»

²⁶ Se Rt. 1998 s. 1112 (s. 1114).

²⁷ Keiserud mfl. (2020) s. 1418.

²⁸ En undersøkelse av kommisjonens forkastavgjørelser truffet i 2012 tyder på det samme. Undersøkelsen viste at § 391 nr. 1 ble vurdert i totalt 30 av 72 saker. Se Egeberg (2013). Utvalget av avgjørelser i denne undersøkelsen omfattet ikke formelle avvísninger av begjæringen.

²⁴ Se Arteid (2015) s. 31. Det kan stilles spørsmål om en slik forståelse er i tråd med lovens ordlyd og høyesterettspraksis, se nærmere om bestemmelsen i punkt 12.2.3.

gen.²⁹ Det kan se ut til at bestemmelsen reglementeres vurderes dersom det er motstrid mellom domfeltes påstander om faktum og forklaringen til vitner, herunder fornærmede, som forklarte seg for retten – uten at det nødvendigvis er konkrete holdepunkter for at personen bevisst har forklart seg uriktig.

Et eksempel finnes i GK-2020-135, som gjaldt en dom for seksuell omgang med en mindreårig. Domfelte pekte i begjæringen på at det ikke fantes tekniske bevis i saken, og kom med en rekke innvendinger mot fornærmedes forklaring. Forklaringen var ifølge domfelte preget av manglende forståelse av seksuelle handlinger, sammenblanding og «manglende evne til å huske detaljer». Det fremgår ikke av redegjørelsen i avgjørelsen at § 391 nr. 1 var påberopt. Likevel er samtlige konkrete bevisvurderinger i avgjørelsen gjort opp mot § 391 nr. 1. Etter kommisjonens leders syn var det ikke holdepunkter for at «fornærmede [hadde] gitt en bevisst uriktig forklaring».

Også domfeltes anførsler om at «politiet viste liten vilje til å etterforske», og at de bare var «ute etter å bekrefte skyld», er i avgjørelsen vurdert etter § 391 nr. 1. Anførselene ble vurdert slik:

«Domfelte har også reist kritikk mot politiet og påtalemyndigheten. Han har blant annet anført at aktor har gitt misvisende opplysninger i retten, at det i avhør av fornærmede ble stilt ledende spørsmål, at påtalemyndigheten la frem misvisende informasjon i forbindelse med fengslingsmøter og at de sakkyndige ikke hadde tilstrekkelig informasjon om faktum til å kunne gi riktig forklaring. Kommisjonens leder viser til at dette er sammenfallende med domfeltes argumentasjon for retten og kan ikke se at det er fremkommet noe som rokker ved de vurderinger som er gjort av retten.

Kommisjonens leder kan ikke se at det er fremkommet opplysninger som tilsier at sakkyndige, politiet eller påtalemyndigheten har gjort seg skyldig i straffbare forhold med hensyn til saken. Det er ikke fremkommet opplysninger som tilsier at saken står i en annen stilling for kommisjonen, og det er ingen opplysninger som rokker ved de vurderingene som lagmannsretten har gjort.

Vilkårene for gjenåpning etter straffeprosessloven § 391 nr. 1 er ikke oppfylt.»

²⁹ Se eksempelvis GK-2021-127: «Selv om det ikke er påberopt direkte, legger kommisjonens leder til grunn at det i realiteten anføres at fornærmede har gitt uriktig forklaring i saken, og det ikke kan utelukkes at dette har innvirket på dommen til skade for siktede.»

Etter utvalgets syn kan det reises spørsmål om kommisjonen til tider vurderer om det er avgitt «uriktig forklaring», eller om det for øvrig er gjort «straffbart forhold med hensyn til saken», i større utstrekning enn nødvendig. Det vil ofte være vanskelig å påvise at en vitneforklaring har vært «bevisst usann». Det må også foreligge «klare holdepunkter» for å legge til grunn at det er gjort straffbare forhold i saken.³⁰ Gjennomgangen tyder på at det sjelden finnes tilstrekkelige holdepunkter til at kommisjonen konstaterer at vilkårene i § 391 nr. 1 er oppfylt. I avgjørelsene som er vurdert i denne gjennomgangen, har dette ikke forekommet.³¹

Dersom anførsler om et vitnes troverdighet eller anførsler om svakheter og feil ved etterforskningen vurderes primært etter § 391 nr. 1, er det en risiko for at anførselen vurderes ut fra et vurderingstema som er lite relevant. Videre kan det føre til at anførselen får mindre plass i vurderingen av vilkår som kanskje er mer relevante. For eksempel ser det ut til at kommisjonen iblant drøfter slike anførsler kortfattet etter § 391 nr. 3 og § 392 andre ledd, med henvisning til vurderingen som er gjort av § 391 nr. 1.³²

I tilfeller hvor det er lite som tyder på at vitnet bevisst har forklart seg usant,³³ eller det ikke er klare holdepunkter for at noe straffbart har skjedd under behandlingen av saken, kan det derfor være en fordel om anførselene primært drøftes i vurderingen av andre, mer relevante vilkår. Et eksempel på en slik tilnærming finnes i GK-2005-11, som gjaldt en dom for menneskesmugling.³⁴ Dommen var blant annet basert på en rekke vitneforklaringer, som delvis stred mot hverandre og øvrige bevis i saken. Kommisjonen skrev at det «uten videre» måtte kunne konstateres at flere av vitnene hadde forklart seg usant, ettersom flere av forklaringene ikke stemte overens med «de fak-

³⁰ Se Rt. 2001 s. 1521 side 1537.

³¹ Ifølge Keiserud mfl. (2020) s. 1418 har det heller ikke skjedd at en gjenåpningsbegjæring er tatt til følge med den begrunnelse at det er gjort straffbart forhold med hensyn til saken. Uttalelsen gjelder muligens først og fremst med tanke på domstolpraksis.

³² Se for eksempel vurderingen av disse vilkårene i nevnte GK-2020-35.

³³ Et eksempel på at § 391 nr. 1 ser ut til å ha vært relevant, finnes i GK-2021-5. I begjæringen var det anført at to av vitnene hadde hatt et «økonomisk motiv for å anklage domfelte for voldtekt».

³⁴ Se også GK-2021-131: «Til domfeltes anførsel vil kommisjonen bemerke at selv om domfelte synes å anføre det, foreligger det ikke konkrete holdepunkter for at vitnet har avgitt en bevisst uriktig forklaring for retten. Vilkårene for gjenåpning etter straffeprosessloven § 391 nr. 1 er ikke oppfylt.»

tiske omstendigheter i saken». Videre uttalte kommisjonen:

«Hvorvidt vitneforklaringen er avgitt bevisst uriktig, er imidlertid et annet spørsmål, og kommisjonen har etter omstendighetene ikke

grunnlag for å konstatere dette. Kommisjonen kan dermed ikke se at det foreligger grunnlag for gjenopptakelse av saken med hjemmel i straffeprosessloven § 391 nr. 1.»

Saken ble gjenåpnet etter § 392 andre ledd.

Del VI
Utvalgets vurderinger og forslag

Kapittel 17

Overordnet om forslagene

I de følgende kapitlene gjør utvalget rede for sine vurderinger av det gjeldende gjenåpningssystemet og forslag til hvordan det kan forbedres. Vurderingene og forslagene fremgår av kapitlene 18–23. I kapittel 25 er de økonomiske og administrative konsekvensene av forslagene belyst. Forslag til lovendringer og merknader til lovbestemmelsene fremgår av kapittel 26.

I kapittel 18 gis noen klargjøringer og presiseringer av hvordan gjenåpningsvilkårene bør forstås, og hvilken betydning dette har for kommisjonens vurderinger i gjenåpningssakene. I kapittel 19 gjør utvalget rede for sitt syn på hva som er funksjonen og «rollen» til de sentrale aktørene i gjenåpningssaker, herunder Gjenopptakelseskommisjonen, påtalemyndigheten, forsvarere og bistandsadvokater.

Utvalgets vurderinger og forslag til endringer av kommisjonens organisasjon og kompetanseregler fremgår av kapittel 20. I punkt 20.2 foreslås det å dele kommisjonskollegiet inn i flere avdelinger, hver med tre kommisjonsmedlemmer. Hensikten med forslaget er å frigjøre tid for de enkelte kommisjonsmedlemmene, ved at hver av dem får færre gjenåpningssaker å vurdere, og dermed muliggjøre en grundigere og mer betryggende behandling av sakene. Inndelingen i avdelinger er videre ment å gjøre det mulig for kommisjonen å behandle et stadig økende antall

gjenåpningsbegjæringer og sikre at disse avgjøres innen rimelig tid. For øvrig medfører forslaget i liten grad endringer i øvrige regler. Forslaget forutsetter imidlertid at beslutningskravet for avgjørelser om gjenåpningsspørsmålet endres. Dette spørsmålet er drøftet i punkt 20.6.

Utvalget har i tillegg foreslått en mer omfattende omorganisering av kommisjonen som drøftes i kapittel 24. Dette er utvalgets primære forslag til organisering av kommisjonen. Forslaget er ment å løse de samme problemstillingene som nevnt over. I tillegg er et vesentlig formål med dette forslaget å sørge for at kommisjonsmedlemmene i større grad kan involveres i utredningen av sakene og utformingen av avgjørelsene, samt drive aktiv saksstyring for å sikre en effektiv behandling. Etter utvalgets syn er det en svakhet ved dagens system at de som treffer beslutningene, i liten grad selv bereder grunnlaget og utformer den skriftlige begrunnelsen for avgjørelsen. I kapittel 24 foreslås derfor en ny modell hvor kommisjonsmedlemmene i større grad enn i dag arbeider heltid i kommisjonen.

De øvrige forslagene vil i all hovedsak kunne gjennomføres uavhengig av om dagens kommisjonsmodell består uendret, eller om fleravdelingsmodellen i punkt 20.2 eller den alternative organiseringen i kapittel 24 velges.

Kapittel 18

Økt bevissthet om hva gjenåpning er og ikke er

Ved spørsmål om gjenåpning etter straffeprosessloven § 391 nr. 3 må Gjenopptakelseskommisjonen først vurdere om det er pekt på omstendigheter eller bevis som kan anses «nye» i lovens forstand («nyhetskriteriet»). Dersom det finnes «nye» bevis eller omstendigheter, er spørsmålet om det nye «synes egnet til å føre til» frifinnelse eller annen relevant endring av dommen («egnethetskriteriet»). Høyesterett har uttalt at det er tilstrekkelig at det er en «rimelig mulighet» for at de nye forholdene kan lede til frifinnelse eller annen relevant endring av dommen. Det kreves altså ikke sannsynlighetsovervekt.¹

Ved vurderingen av egnethetskriteriet må betydningen av det «nye» ses i sammenheng med det opprinnelige bevisbildet. Vurderingstemaet er ifølge Høyesterett «betydningen av de nye omstendigheter eller bevis dersom de hadde foreligget for retten da saken ble pådømt sett i sammenheng med de øvrige omstendigheter og bevis som forelå for den dømmende rett».² Det nye må altså vurderes «sammen med de bevis som den gang forelå».³ Det må derfor gjøres en «rekonstruksjon» av bevisbildet i den opprinnelige saken.⁴

Kommisjonens mulighet til å overprøve bevisvurderingen som ble gjort i domstolen, er underlagt klare begrensninger. Høyesterett har uttalt at det – både ved vurderingen av § 391 nr. 3 og § 392 andre ledd – har «vesentlig betydning» at den dømmende rett traff sin avgjørelse på grunnlag av umiddelbar bevisførsel. Dette vil normalt gi et «langt bedre grunnlag» for å vurdere holdbarheten av bevisene enn gjenåpningsinstansen vil ha mulighet for «ved lesing av dokumenter der forklaringene er nedtegnet».⁵

Ettersom rettsforhandlingene normalt ikke er tatt opp med lyd og bilde, har Gjenopptakelseskommisjonen gjennomgående begrenset innsikt i bevisene slik de ble ført for den dømmende rett. Kommisjonen har dermed et betydelig informasjonsunderskudd sammenholdt med dommerne og meddommerne som opprinnelig tok stilling til saken. Dette medfører ifølge Høyesterett at det må utvises «varsomhet» med å overprøve rettens bevisvurdering.⁶ De hensyn som tilsier at kommisjonen viser varsomhet i overprøvingen, forsterkes også med tiden. Nye forklaringer vil gjennomgående preges av at erindringer svekkes over tid, eller at forklaringer ikke lar seg ikke gjenta. Tekniske bevis vil kunne reduseres i verdi eller gå tapt.⁷

Det er grunn til å tro at det i fremtiden vil bli tatt lyd- og bildeopptak av rettsforhandlingene i stadig flere straffesaker.⁸ Ved vurderingen av gjenåpningsspørsmålet vil kommisjonen da ha atskillig bedre innsikt i den opprinnelige bevisførselen enn kommisjonen har i dag. Dette vil samtidig gi bedre informasjon om bevisvurderingen som dommen bygger på. I tillegg vil naturligvis også rettens begrunnelse i dommen gi kommisjonen innsikt i rettens bevisvurdering. Generelt begrunner domstolene i dag gjennomgående bevisresultatet grundigere enn det som følger av minstekravene i straffeprosessloven § 40 fjerde ledd.

Selv om kommisjonen skulle ha god innsikt i bevisvurderingen som lå til grunn for domfellelsen, er det etter utvalgets syn flere hensyn og rettskilder som med styrke taler for at kommisjonen bør være tilbakeholden med å overprøve rettens bevisvurdering. Utvalget mener at kravene til rettslig forutberegnelighet og respekt for rettskraften, det markerte skillet mellom gjenåpning som ekstraordinært rettsmiddel og anke som et ordinært rettsmiddel, systemorienterte vurderin-

¹ Se eksempelvis Rt. 2005 s. 1665 avsnitt 21. Se nærmere om straffeprosessloven § 391 nr. 3 i punkt 12.2.

² Rt. 2000 s. 2142 (s. 2148).

³ Rt. 2003 s. 940 avsnitt 39.

⁴ Jerkø (2022) s. 76.

⁵ Rt. 2001 s. 1521 (s. 1538) og Rt. 2003 s. 1389 avsnitt 102.

⁶ Rt. 2001 s. 1521 (s. 1538).

⁷ Rt. 2001 s. 1521 (s. 1538–1539).

⁸ Se punkt 21.11.

ger, maktfordelingshensyn, samt hensynene til rettssikkerhet og tillit, klart taler for at det utvises varsomhet ved overprøvingen av rettens vurdering. I lys av dette mener utvalget at det er nødvendig med noen presiseringer av hva som nærmere bestemt ligger i at kommisjonen skal være tilbakeholden ved overprøvingen.

Både i dansk, svensk og tysk rett⁹ har man tilsvarende bestemmelser for gjenåpning som i straffeprosessloven § 391 nr. 3. I tysk rett legges bevisvurderingen som ble gjort i den angrepne dommen, til grunn ved vurderingen av om en ny omstendighet eller et nytt bevis er egnet til frifinnelse eller annen relevant endring av dommen.¹⁰ Det samme kan se ut til å være tilfellet i dansk rett.¹¹

I Sverige har Högsta domstolen uttalt følgende om hvordan gjenåpningsinstansen skal forholde seg til den opprinnelige bevisførselen og -vurderingen i dommen ved vurderingen av gjenåpning («resning») grunnet nye omstendigheter eller bevis:

«Betydelsen av det nye materialet ska ställas mot den i brottmålet förebringade utredningen. Den utredningen ska i princip värderas och bedömas på det sätt som kommer till uttryck i brottmålsdomen. Relevansen av en i brottmålet åberopad omständighet ska således inte bli föremål för ny bedömning. Inte heller ska någon fristående omvärdering av den i brottmålet framlagda bevisningen göras i resningsärendet. Det sagda hindrar inte att ny utredning kan påverka bedömningen av en tidigare beaktad omständighets relevans liksom ett redan prövat bevismedels bevisvärde.

Att den tidigare framlagda bevisningen i princip inte ska värderas om hindrar inte att styrkan av den bevisning som lagts till grund för den fällande domen kan vara av intresse. Den nya bevisningen måste bedömas med beaktande av den gamla bevisningens bevisvärde för att det ska kunna avgöras om den har sådan vikt att förutsättningar för resning föreligger (NJA II 1940 s. 158).

Att prøvningen av den nya utredningens betydelse ska göras med utgangspunkt i de bedømmingar som ligger till grund for den laga-

kraftvunna domen innebær inte att den ska tänkas utförd av just de ledamöter som en gång deltog i avgörandet. Den ska göras objektivt av domstolen i resningsärendet. Vad resningsdomstolen har att fråga sig är hur den nya utredningen skulle kunna antas ha inverkat på bedömningarna i brottmålet.»¹²

Högsta domstolen etablerer her et utgangspunkt om at bevisvurderingen i den rettskraftige dommen skal legges til grunn når det vurderes om det nye materialet ville ledet til en endring av dommen. Det gjøres tre modifikasjoner av utgangspunktet.

For det første vil de nye omstendighetene eller bevisene kunne påvirke vurderingen av øvrige omstendigheter og bevis. For eksempel vil en ny analyse av et teknisk bevis eller DNA-bevis kunne påvirke vekten av de øvrige bevisene som lå til grunn for domfellelsen. Et eksempel kan være at en analyse av det nye tekniske beviset viser at en vitneforklaring som knyttet domfelte til åstedet, ikke er forenlig med det nye beviset. Vitneforklaringen må da etter omstendighetene tillegges mindre vekt ved bevisvurderingen enn det som ble gjort i den angrepne dommen.

For det andre vil styrken av de øvrige bevisene ha betydning når det skal tas stilling til om det som er nytt, har så stor vekt at vilkårene for gjenåpning er oppfylt. Dersom nye opplysninger svekker et bevis som ble tillagt stor vekt, kan det være grunn til å tillegge øvrige bevis større vekt enn de ble tillagt ved rettens opprinnelige vurdering. For eksempel kan den nye omstendigheten eller beviset være at et sentralt vitne har trukket eller endret sin opprinnelige forklaring. Det vil da være adgang til å vurdere hvordan dette påvirker kvaliteten og vekten av det øvrige bevisbildet ved vurderingen av om det nye – endret/trukket vitneforklaring – er egnet til å føre til frifinnelse eller annen relevant endring av dommen.

For det tredje klargjøres det at den som vurderer gjenåpning, ikke skal forsøke å sette seg i de opprinnelige dommernes sted og vurdere hva akkurat disse personene ville ha ment om de nye bevisene ut fra deres subjektive oppfatning.¹³ Vurderingen skal «objektiveres». Kommisjonsmedlemmene skal spørre seg hvordan det nye etter deres vurdering innvirker på bevisvurderingen som er foretatt i dommen.

Utvalget mener at denne tolkningen av egnethetskriteriet fremstår hensiktsmessig. En slik for-

⁹ Straffeprosessloven § 391 nr. 3 tilsvarende i all hovedsak den opprinnelige bestemmelsen om gjenåpning til gunst grunnet «nye» forhold i 1887-loven § 414 nr. 2. Denne bestemmelsen ble utformet etter mønster fra tysk rett, se nærmere i punkt 3.1.2.

¹⁰ Riess (2003), kommentar til § 359 avsnitt 163.

¹¹ Nolsø og Pedersen (2019) s. 4–5.

¹² NJA 2010 s. 295 avsnitt 14–16. Se også NJA 2011 s. 254 avsnitt 16.

¹³ I samme retning Jerkø (2022) s. 77.

ståelse ivaretar for det første hensynet til rettskraften og det forhold at gjenåpning er et ekstraordinært rettsmiddel, og ikke anke. Samtidig ivaretas behovet for å gjenåpne fellende straffedommer som fremstår uriktige.

En slik forståelse av egnethetskriteriet vil også bringe større klarhet i forholdet mellom § 391 nr. 3 og § 392 andre ledd. Ved vurderingen av gjenåpning etter § 391 nr. 3 vil som utgangspunkt bevisførselen og bevisvurderingen i den rettskraftige dommen ligge fast, men med de modifikasjoner som er nevnt foran. Hvis kommisjonen skal gå lenger i en omprøving av bevisene i dommen, må de strenge villkårene i § 392 andre ledd være oppfylt. Utvalget viser til at en slik forståelse også kan sies å være i samsvar med Høyesteretts presisering av vurderingstemaet for egnethetsvilkåret:

«Vurderingstemaet er betydningen av de nye omstendigheter eller bevis sammen med de bevis *som den gang forelå for den dømmende rett*, dersom de hadde foreligget for retten da saken ble pådømt» (utvalgets kursivering).¹⁴

Det utvalget tar til orde for, er dermed i hovedsak en presisering av gjeldende rett, og ikke en endring.

Straffeprosessloven § 392 andre ledd gir adgang til gjenåpning uten at det foreligger noe «nytt», etter en omprøving av bevisvurderingen i den rettskraftige dommen. Bestemmelsen synes å gå lenger i å tillate gjenåpning på slikt grunnlag enn i de fleste sammenlignbare land. Svensk og tysk rett tillater ikke gjenåpning kun ut fra en revurdering av bevisvurderingen i den angrepne dommen. Utvalget forstår det slik norsk og dansk rett er to av ganske få rettssystemer i Europa som har hjemler for gjenåpning uten krav om at det påvises nye omstendigheter eller bevis.

På samme måte som ved vurderingen av egnethetskriteriet i § 391 nr. 3 har Høyesterett uttalt at det ved vurderingen av § 392 andre ledd har «vesentlig betydning» at skyldspørsmålet i den rettskraftige dommen er avgjort på grunnlag av umiddelbar bevisførsel, mens bevisførselen for gjenåpningsinstansen i hovedsak er «middelbar». ¹⁵ Som nevnt ovenfor vil det imidlertid kunne forekomme at Gjenopptakelseskommisjonen har relativt god innsikt i bevisvurderingen som lå til grunn for domfellelsen. Ved innføring av lyd- og bildeopptak i stadig flere norske rettssaler vil kommisjonen i større grad ha mulighet til å sette

seg inn i bevisførselen slik den opprinnelig fremsto.

Selv om bevisførselen under rettsforhandlingene skulle være godt dokumentert, mener utvalget at flere hensyn taler for at terskelen for gjenåpning etter en omvurdering av det opprinnelige bevisbildet skal være høy. Behovet for å respektere rettskraften, samt at gjenåpningsvurderingen ikke må bli en like intens omprøving av bevisvurderingen som ved anke, taler for dette. Lovens ordlyd trekker i samme retning. Det må etter § 392 andre ledd påvises «særlige forhold» som gjør det «tvilsomt» at dommen er riktig. I tillegg må «tungtveiende hensyn» tale for at spørsmålet om siktedes skyld blir prøvd på ny. Ifølge forarbeidene skal bestemmelsen «brukes med stor varsomhet». ¹⁶

Det er etter dette nokså klare og grunnleggende svakheter og feil i rettens bevisvurdering som kan danne grunnlag for gjenåpning etter § 392 andre ledd. Som eksempel kan nevnes at bevisvurderingen er ulogisk eller irrasjonell, at den inneholder motstridende uttalelser, eller at det er klare spenningsforhold innad i bevisvurderingen. Det bør ikke være tilstrekkelig at det kan stilles spørsmål ved bevisvurderingen i den rettskraftige dommen. De samme hensynene som taler for tilbakeholdenhet ved vurderingen av § 391 nr. 3, gjør seg i hovedsak gjeldende også ved vurderingen av gjenåpning etter § 392 andre ledd. Det vises til det som er sagt ovenfor om dette.

Utvalget mener også at terskelen bør være høy for gjenåpning etter § 392 andre ledd grunnet saksbehandlingsfeil og rettsanvendelsesfeil. ¹⁷ Det ordinære rettsmiddelet ved lovanvendelses- og saksbehandlingsfeil er anke. Gjenåpning er derimot et ekstraordinært rettsmiddel. ¹⁸ De nevnte hensynene tilsier at terskelen for gjenåpning på grunnlag av lovanvendelses- eller saksbehandlingsfeil må ligge atskillig høyere enn adgangen til å overprøve en dom på slikt grunnlag i ankeinstansen.

Utvalget har gjennomgått en rekke avgjørelser avsagt av den samlede kommisjonen i perioden 2021 til 2023, samt en del avgjørelser hvor begjæringen er forkastet av kommisjonens leder eller nestleder alene, jf. straffeprosessloven § 397 tredje ledd andre punktum. ¹⁹ I en del gjenåp-

¹⁶ NUT 1969: 3 s. 344.

¹⁷ Se punkt 12.3.6.

¹⁸ Se Rt. 1998 s. 11 (s. 19): «Adgangen etter § 392 annet ledd til å få en sak gjenopptatt til tross for at det ikke foreligger nye opplysninger, har vært omtalt som en ekstraordinær gjenopptakelsesadgang, som må anvendes med stor varsomhet [...]».

¹⁹ Se nærmere i kapittel 16.

¹⁴ Rt. 2003 s. 940 avsnitt 39.

¹⁵ Rt. 2001 s. 1521 (s. 1538).

ningsbegjæringer angripes bevisvurderingen i den angrepne dommen på tilnærmet samme måte som man gjør ved en fullstendig anke (anke over bevisbedømmelsen under skyldspørsmålet) over tingrettens dom.

Utvalget understreker at gjenåpning skal være et ekstraordinært rettsmiddel. I tilfeller hvor det ikke påvises nye bevis eller omstendigheter, må begjæringen vurderes etter de strenge vilkårene i

§ 392 andre ledd. Ettersom det er ulik adgang til overprøving av bevisvurderingen i den rettskraftige dommen etter § 391 nr. 3 og § 392 andre ledd, er det viktig at de to bestemmelsene holdes atskilt.²⁰

²⁰ Se nærmere om kommisjonens vurderinger av om det foreligger «nye» omstendigheter eller bevis i punkt 16.4 og 16.5.1.

Kapittel 19

Aktørenes roller i gjenåpningssaker

19.1 Innledning

I dette kapittelet gjør utvalget rede for sitt syn på hva som er funksjonen og «rollen» til de sentrale aktørene i gjenåpningssaker, det vil si Gjenopptakelseskommisjonen, påtalemyndigheten, forsvarere og bistandsadvokater

Påtalemyndighetens rolle behandles først i punkt 19.2. I dette punktet drøftes også spørsmålet om påtalemyndighetens plikt og rett til å etterforske en straffesak som er begjært gjenåpnet for Gjenopptakelseskommisjonen, forholdet mellom kommisjonens utredning og påtalemyndighetens etterforskning, samt spørsmålet om overføring av ansvaret for å behandle gjenåpningssaken til et annet politidistrikt eller statsadvokatembete. Deretter drøftes forsvarerens rolle i punkt 19.3 og bistandsadvokatens rolle i punkt 19.4. Gjenopptakelseskommisjonen omtales til sist i punkt 19.5.

19.2 Påtalemyndighetens rolle

19.2.1 Allment om påtalemyndighetens rolle i gjenåpningssaker

Det fremgår av forarbeidene til loven som etablerte Gjenopptakelseskommisjonen at påtalemyndigheten var ment å ha en «tilbaketrukket rolle» i behandlingen av gjenåpningsbegjæringen.¹ Det er holdepunkter for at det ikke ble slik i praksis. I riksadvokatens oppsummering fra det årlige statsadvokatmøtet i 2006 uttales det:

«Erfaringene så langt viser at kommisjonen ber om uttalelse i langt større utstrekning enn hva påtalemyndigheten hadde sett for seg før etableringen av nyordningen. Uttalelsene kan

være av stor betydning for utfallet av sakene, og fordrer fortsatt mye arbeid. Påtalemyndigheten har i dag nærmest en partsrolle som er tilnærmet lik den vi hadde før det nye systemet ble etablert, og som var ønsket endret.»²

Daværende førstestatsadvokat Jørn Maurud var inne på det samme under Rettssikkerhetskonferansen i 2011. Maurud skal der ha uttalt at Gjenopptakelseskommisjonen i praksis involverte påtalemyndigheten i stor grad i gjenåpningssakene.³ Professor Morten Holmboe har i senere tid også stilt spørsmål om det er «treffende å beskrive påtalemyndighetens rolle som 'tilbaketrukket'».⁴

Utvalget har videre – gjennom samtaler med representanter for påtalemyndigheten – fått inntrykk av at det ikke er dekkende å si at påtalemyndigheten generelt har en «tilbaketrukket rolle» ved behandlingen av begjæringer om gjenåpning. Grunnene til dette er sammensatte.

Det følger av straffeprosessloven § 55 andre ledd at påtalemyndighetens tjenestemenn skal opptre objektivt i hele sin virksomhet, herunder når det oppstår spørsmål om gjenåpning.⁵ Objektivitetsprinsippet er begrunnet i hovedformålet med straffeprosessen, som er å komme til et materielt riktig resultat. En nødvendig konsekvens av dette er at påtalemyndigheten er forpliktet til å bidra til å opplyse om forhold som taler for og imot gjenåpning. Hvis påtalemyndigheten i en gjenåpningssak skulle være overbevist om at en straffesak ikke bør gjenåpnes til gunst, kan den ut fra denne målsettingen ikke holde tilbake sine faktiske og rettslige vurderinger av betydning for gjenåpningsspørsmålet, men må meddele dem til kommisjonen.

Påtalemyndigheten er i lov og retningslinjer pålagt forpliktelser som i praksis gjør det vanskelig å innta en tilbaketrukket rolle. Hvis en begjæ-

¹ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 67: «Departementet vil peke på at forslaget om å opprette en kommisjon vil gi påtalemyndigheten en mer tilbaketrukket rolle i behandlingen av gjenopptakelseshbegjæringen enn etter dagens regler. Påtalemyndighetens holdning til gjenopptakelsesspørsmålet vil likevel kunne ha betydning for om kommisjonen tar begjæringen til følge.» Se også proposisjonen s. 60.

² Riksadvokatens publikasjoner (3/2007) s. 12.

³ Stridbeck (2023) s. 298. Se også Etterkontroll (2012) s. 73.

⁴ Holmboe (2023) s. 325–26.

⁵ Aaen (2022) s. 210–211.

ring om gjenåpning fra domfelte ikke forkastes av kommisjonen, «skal den forelegges for den annen part» for eventuelle merknader, jf. straffeprosessloven § 397 fjerde ledd første punktum. I slike saker er påtalemyndigheten «den annen part». Dersom den foreløpige prøvingen bygger på andre opplysninger enn dem som fremgår av begjæringen, skal også disse forelegges påtalemyndigheten til uttalelse før avgjørelsen treffes, jf. § 397 fjerde ledd andre punktum. Videre fremgår det av straffeprosessloven § 398 tredje ledd at påtalemyndigheten skal holdes løpende oppdatert og gis mulighet til å uttale seg dersom kommisjonen under saksforberedelsen innhenter eller mottar opplysninger av betydning for avgjørelsen. At påtalemyndigheten skal forelegges alt av faktum (og anførsler om faktum) som avgjørelsesorganet bygger sin avgjørelse på, kan også utledes av ulovfestede krav til kontradiksjon. Påtalemyndigheten bør også høres når kommisjonen vurderer konkrete utredningsskritt, slik som eksempelvis oppnevning av sakkyndige.

Påtalemyndighetens rolle under gjenåpningsprosessen er presisert i retningslinjer fra riksadvokaten.⁶ Ut fra disse vil påtalemyndighetens første berøring med gjenåpningssaken normalt være når kommisjonen ber om utlån av straffesaksdokumentene. Kommisjonen vil da rutinemessig legge ved en kopi av domfeltes gjenåpningsbegjæring. Rundskrivet angir at påtalemyndigheten bare unntaksvis bør gi uttalelse til begjæringen på dette trinnet av saksbehandlingen. Bakgrunnen er at «[u]ttalelse på dette stadium [...] i mange tilfeller [vil] innebære unødig arbeid og forsinke ekspedisjonen av sakene». Dersom begjæringen inneholder feilaktige opplysninger, og det ikke fremgår tydelig av dokumentene, kan dette ifølge rundskrivet likevel ofte med fordel bemerkes.⁷

Retningslinjene bestemmer videre at politiet skal sende saksdokumentene til kommisjonen via statsadvokaten dersom saken har vært behandlet av statsadvokaten. Grunnen er at statsadvokater som har behandlet saken, skal bli kjent med den på et tidlig tidspunkt.

Rutinene medfører altså at påtalemyndigheten alltid vil være informert om gjenåpningsbegjæringen, også i tilfeller hvor kommisjonens leder/nestleder uten nærmere behandling forkaster begjæringen etter reglene i § 397 tredje ledd. I praksis vil påtalemyndigheten derfor allerede på dette stadiet i saksbehandlingen kunne utøve kontradiksjon, for eksempel ved å korrigere klare feil. Etter utvalgets

vurdering er dette viktig for å ivareta målsettingen om å oppnå et materielt riktig resultat.

Riksadvokatens rundskriv gir også retningslinjer for påtalemyndighetens vurdering av om det skal gis uttalelse til gjenåpningsbegjæringen, jf. § 397 fjerde ledd første punktum, eller til nye opplysninger som fremkommer under utredningen av saken, jf. § 398 tredje ledd første punktum. Om dette heter det i rundskrivet:

«På dette stadium er det særlig viktig å opplyse om saken, etter påtalemyndighetens oppfatning, inneholder noe nytt, og hvordan eventuelle nye opplysninger vurderes. Det bør bl.a. opplyses om forhold som ikke klart fremgår av saksdokumentene, for eksempel om de forhold som nå påberopes også var tema under hoved- eller ankeforhandlingen. Er man i tvil om Kommisjonen ønsker å få belyst særskilte sider av saken, kan man be om å få opplyst dette.»

Noen ganger vil også kommisjonen kunne be om uttalelse knyttet til konkrete forhold:

«Kommisjonen ber om uttalelse om konkrete forhold

Kommisjonen skal av eget tiltak sørge for sakens opplysning, og kan i den forbindelse innhente opplysninger på den måte den anser hensiktsmessig, jf. straffeprosessloven § 398 første ledd, bl.a. ved at påtalemyndigheten bes uttale seg om nærmere angitte forhold. Anmodning om uttalelse fra påtalemyndigheten vil formentlig bare være aktuelt i et fåtall av sakene. Dersom påtalemyndigheten anser at også andre forhold enn de som er tatt opp av Kommisjonen bør belyses, er det en fordel at dette inngår i uttalelsen.»⁸

Avslutningsvis angir retningslinjene at kommisjonen kan oversende påtalemyndigheten saken på ny og be om uttalelse:

«Dersom påtalemyndigheten ikke avgir uttalelse i saken (jf. forrige punkt), eller uttalelsen ikke omfatter de spørsmål som Kommisjonen ønsker å få belyst, kan Kommisjonen anmode om at påtalemyndigheten på ny vurderer om det skal gis (ytterligere) uttalelse til enkelte spørsmål. Dette er ment som 'sikkerhetsventil' man rent unntaksvis vil benytte for å sikre best mulig opplysning av saken. Påtalemyndigheten skal i slike tilfeller gjennomgå

⁶ Riksadvokaten (22.12.04).

⁷ Riksadvokaten (22.12.04) s. 3–4.

⁸ Riksadvokaten (22.12.04) s. 4.

ende gi (ytterligere) uttalelse. Kommisjonen sender i disse tilfeller kopi av anmodningen til riksadvokaten. Den som avgir uttalelse sender kopi til riksadvokaten.»⁹

Når lov og retningslinjer pålegger påtalemyndigheten disse forpliktelsene og partsrettighetene, er det i praksis vanskelig å innta en «tilbaketrukket» rolle.¹⁰ Utvalgets inntrykk er at påtalemyndigheten i praksis inntar den rollen som kan utledes av objektivitetsplikten og gjeldende regler og retningslinjer. Inntrykket er videre at Gjenopptakelseskommisjonen gjennomgående ser stor verdi i å få påtalemyndighetens vurderinger av om det er grunnlag for gjenåpning eller ikke. Selv om svikt kan forekomme i enkelttilfeller, er det etter utvalgets syn ikke holdepunkter for å hevde at påtalemyndigheten generelt ikke opptrer i samsvar med objektivitetskravet og målsettingen om materiell sannhet i gjenåpningssaker.¹¹

Det fremgår av mandatet at utvalget skal vurdere om regelverk og praksis knyttet til påtalemyndighetens behandling av gjenåpningsbegjæringer er tilfredsstillende. Utvalget mener at dagens regler og praksis i hovedsak er tilfredsstillende. Som utvalget kommer tilbake til i punkt 19.2.4, er det imidlertid grunn til å gi nærmere føringer for vurderingen av om gjenåpningssaken skal overføres til et annet statsadvokatembete eller politidistrikt. Som påpekt i punkt 19.2.3 bør det etter utvalgets syn heller ikke være et krav at det foreligger «særlige grunner» for å kunne anmode påtalemyndigheten om å utføre etterforskningsskritt, jf. straffeprosessloven § 398 b tredje ledd.

Utvalget anbefaler videre at riksadvokatens gjenåpningsrundskriv fra 2004 oppdateres. Beskrivelsen av påtalemyndighetens involvering på de ulike stadiene i gjenåpningsprosessen kan gjøres tydeligere, og rundskrivet bør reflektere at oversendelsen av saksdokumentene i dag normalt skjer elektronisk.

Det bør også på en klarere måte angis i hvilke tilfeller det er aktuelt at påtalemyndigheten inngir anke til gunst for domfelte, jf. § 309.¹² Det forekommer fra tid til annen at Gjenopptakelseskommisjonen ber påtalemyndigheten om å vurdere anke til gunst for domfelte, blant annet i tilfeller hvor det er uklart om de materielle vilkårene

hjemler gjenåpning. Anke til gunst vil også innebære en enklere og mer effektiv prosess enn når saken først må via kommisjonen som prosessuelt mellomledd.¹³

19.2.2 Påtalemyndighetens selvstendige rett og plikt til å etterforske når gjenåpning er begjært

Mandatet angir at utvalget skal

«[...] vurdere om påtalemyndigheten har eller bør ha en selvstendig rett, og eventuelt plikt, til å iverksette etterforskning når det foreligger begjæring om gjenåpning. I den forbindelse skal det også vurderes hva som i så fall bør være forholdet til Gjenopptakelseskommisjonens undersøkelser etter straffeprosessloven § 398 flg».¹⁴

Lovgiver har bestemt at spørsmål om gjenåpning av straffesaker skal utredes og avgjøres av Gjenopptakelseskommisjonen, jf. straffeprosessloven § 394. Kommisjonen har en sterk rettslig utredningsplikt, jf. § 398 første ledd.¹⁵ Kommisjonen har også en rekke lovbestemte virkemidler for å oppfylle denne plikten. Etter § 398 a kan kommisjonen gjennomføre avhør av siktede og vitner. Paragraf 398 b gir kommisjonen rett til å begjære bevisopptak etter domstolovens regler, fremsette begjæring for tingretten om personundersøkelse og observasjon, samt begjære bruk av tvangsmidler etter straffeprosessloven kapittel 14 til 16. Videre kan kommisjonen gi utleveringspålegg etter § 210 første punktum, oppnevne sakkyndige etter reglene i kapittel 11 og foreta gransking etter reglene i kapittel 12. Kommisjonen har videre ansatt politifaglige utredere for å bistå med den faktiske opplysningen av saken. Kommisjonen har dermed både lovhemler og personell til å utrede saken.

Det fremgår av straffeprosessloven § 398 b tredje ledd at kommisjonen «i særlige tilfeller» kan anmode påtalemyndigheten om å utføre nærmere angitte etterforskningsskritt. Hva som ligger i «særlige tilfeller», er presisert i forarbeidene:

¹³ Se nærmere i punkt 11.5.

¹⁴ Problemstillingen i mandatet tar neppe sikte på situasjonen der påtalemyndigheten begjærer gjenåpning til skade for siktede, jf. straffeprosessloven § 393. I slike tilfeller har påtalemyndigheten et særlig ansvar for å sikre at gjenåpningsavgjørelsen bygger på et korrekt og dekkende faktisk grunnlag. Etter forholdene kan dette tilsi at det er naturlig at etterforskningen fortsetter også etter at gjenåpning er begjært. Kommisjonen bør imidlertid holdes løpende oppdatert om nye opplysninger av betydning for saken.

¹⁵ Se nærmere i punkt 19.3.

⁹ Riksadvokaten (22.12.04) s. 4.

¹⁰ Likedan Holmboe (2023) s. 325.

¹¹ I hvilken grad påtalemyndigheten opptrådte i samsvar med objektivitetskravet under gjenåpningsprosessen i Baneheia-saken, vil bli vurdert i den kommende delutredningen om denne saken.

¹² Se Riksadvokaten (22.12.04).

«Det bør [...] ikke være slik at kommisjonen rutinemessig ber politiet om å forberede sakene. Dersom det i realiteten er politiet som må stå for sakens opplysning, kan dette svekke tilliten til kommisjonen. Slike anmodninger bør derfor begrenses til saker der spesielle hensyn gjør seg gjeldende, for eksempel hvor det er behov for særlig kompetanse som kommisjonen ikke selv besitter. Anmodningen må være konkret utformet, slik at den spesifiserer hvilke etterforskningsskritt som ønskes gjennomført.»¹⁶

Etter dette er det en klar lovgiverintensjon at det er kommisjonen som skal ha ansvaret for å utrede og etterforske saken når det foreligger en begjæring om gjenåpning. Videre fremgår det av loven og forarbeidene at det er kommisjonen som skal styre saksbehandlingen og ta stilling til hvilke utredningsskritt påtalemyndigheten eventuelt skal bistå med.¹⁷ Denne forventningen til kommisjonens rolle kommer også til uttrykk i riksadvokatens rundskriv om påtalemyndighetens opptreden i gjenåpningssaker:

«For å kunne avgi uttalelse kan det i noen saker være nødvendig å foreta videre undersøkelser. På dette stadiet av saken bør påtalemyndigheten ikke sette i verk etterforskning uten at spørsmålet er forelagt for Kommisjonen, jf. straffeprosessloven § 398b tredje ledd.»¹⁸

Utvælget antar at det er nokså upraktisk at kommisjonen – dersom spørsmålet skulle oppstå og den blir forespurt – vil motsette seg at påtalemyndigheten besørger de undersøkelser som kreves for å få saken forsvarlig utredet. Det er grunn til å tro at dette gjelder generelt.

Utvælget mener at lovens løsning har de beste grunner for seg, og at rettstilstanden bør videreføres. Dersom det var slik at påtalemyndigheten på selvstendig grunnlag hadde en vidtgående generell plikt til å etterforske saken når det ble inngitt en begjæring om gjenåpning, ville det fort kunne kommet i konflikt med Gjenopptakelseskommisjonens plikt til å utrede saken. Både hensynet til et materi-

elt riktig resultat, forutberegnelighetshensyn og effektivitetshensyn taler mot at det etableres et system hvor to organer har et selvstendig, parallelt ansvar for å utrede og etterforske saker når det foreligger en gjenåpningsbegjæring. En annen sak er at det ikke er noe i veien for at påtalemyndigheten overfor kommisjonen formidler sitt syn på hvilke etterforskningsskritt som er mest tjenlige.

Spørsmålet blir så om lovens ordning gjelder uten unntak, eller om påtalemyndigheten i visse tilfeller kan ha en selvstendig rett og plikt til å iverksette etterforskning til tross for at saken er under behandling i kommisjonen.

Påtalemyndigheten har en plikt til å opptre objektivt og søke den materielle sannhet på ethvert trinn av straffesaken, herunder ved spørsmål om gjenåpning.¹⁹ Dersom påtalemyndigheten gjøres kjent med forhold som klart er egnet til å reise alvorlig tvil om dommen er korrekt, kan det etter omstendighetene tilsi en *plikt* til å foreta nærmere undersøkelser av forholdet, selv om domfeltes begjæring behandles av kommisjonen. Dette vil eksempelvis kunne være tilfelle dersom påtalemyndigheten gjennom etterforskningen av en annen straffesak eller gjennom media blir kjent med opplysninger som tilsier at en domfelt som har begjært gjenåpning, trolig er uskyldig. For at en selvstendig plikt til å iverksette etterforskning skal inntre, bør de aktuelle opplysningene forholdsvis klart og umiddelbart gi grunn til å stille spørsmål om domfellelsen er korrekt.²⁰

Med mindre det er fare ved opphold, antar utvælget at spørsmålet om å iverksette etterforskning i slike tilfeller først bør forelegges for kommisjonen. Dersom det er behov for å foreta mer omfattende undersøkelser, bør etterforskningen fortrinnsvis koordineres med kommisjonens behandling.²¹

Påtalemyndigheten vil med grunnlag i objektivitetsplikten i prinsippet også kunne ha en selv-

¹⁹ Se nærmere i punkt 11.1.

²⁰ Se Aaen (2022) s. 211 og Kjelby (2023) s. 339–340.

²¹ I Fritz Moen-saken oppsto det som følge av nye opplysninger en mistanke mot en annen, hittil ukjent person. Underveis i behandlingen av Moens gjenåpningsbegjæring ble det kjent gjennom media at en person, kort tid før han avgikk med døden, hadde erkjent drapene på Sigrid Heggeheim og Torunn Finstad. Som følge av de nye opplysningene ble det gjennomført en ny politietterforskning som i praksis foregikk parallelt med kommisjonsbehandlingen. Dette førte til at kommisjonen tok kontakt med det lokale politidistriktet og førstestatsadvokaten, og det ble oppnådd enighet om at den videre etterforskningen i forbindelse med tilståelsen skulle skje i regi av kommisjonen. Etter dette ble vesentlige deler av kommisjonens undersøkelser rundt tilståelsen utført av etterforskere fra Kripas, som arbeidet under ledelse av kommisjonens leder. Se kommisjonens årsrapport for 2006 s. 7–8.

¹⁶ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 107.

¹⁷ Dette synes også å være dekkende for hva som skjer i praksis. For eksempel ble det under behandlingen av Viggo Kristiansens femte begjæring om gjenåpning av Baneheia-saken besluttet at politiet i utgangspunktet ikke skulle utføre nærmere etterforskningsskritt, og at dette eventuelt skulle tas opp med kommisjonen først. Det vises til Agder statsadvokatembeters uttalelse 15. mai 2019 punkt II, som er gjengitt i Gjenopptakelseskommisjonens vedtak 18. februar 2021 s. 74.

¹⁸ Riksadvokaten (22.12.04) s. 2.

stendig *rett* til å utføre andre etterforskningskritt enn kommisjonen beslutter. Utvalget antar imidlertid at en selvstendig rett til å iverksette etterforskning i praksis sjelden vil komme på spissen, idet kommisjonen som nevnt neppe vil motsette seg relevante etterforskningskritt som foreslås av påtalemyndigheten.

19.2.3 Forholdet mellom påtalemyndighetens etterforskning og kommisjonens undersøkelser

I mandatet er utvalget bedt om å vurdere hvordan forholdet bør være mellom påtalemyndighetens etterforskning og «Gjenopptakelseskommisjonens undersøkelser etter straffeprosessloven § 398 flg».

Utvalget mener at det i all hovedsak fortsatt bør være slik at kommisjonen har det overordnede ansvaret for å etterforske saken når det foreligger en begjæring om gjenåpning. Dersom påtalemyndigheten på selvstendig grunnlag mener at det er behov for visse etterforskningskritt i saken, bør spørsmålet normalt forelegges for kommisjonen. Det vises til det som er sagt i punkt 19.2.2 om dette.

Et annet spørsmål er hvor ofte, og i hvilke tilfeller, kommisjonen bør anmode påtalemyndigheten om bistand til å utrede gjenåpningssaken. Dette spørsmålet er regulert i straffeprosessloven § 398 b tredje ledd, hvor det heter:

«Kommisjonen kan i særlige tilfeller anmode påtalemyndigheten om å utføre nærmere angitte etterforskningskritt.»

Utvalget mener at det bør være opp til kommisjonen å avgjøre om den selv skal stå for det meste av utredningen, eller om påtalemyndigheten skal anmodes om å bistå med konkrete etterforskningskritt, og i hvilken grad. Dette må bedømmes ut fra blant annet sakens karakter og hva slags type utredning som er nødvendig. Slik utvalget ser det, bør anmodninger om etterforskningsbistand ikke forutsette at det gjør seg gjeldende spesielle hensyn. Utvalget foreslår derfor at formuleringen «særlige tilfeller» tas ut av ordlyden. Som i dag bør anmodningene imidlertid være begrenset til konkrete etterforskningskritt.

Hovedbegrunnelsen for at kommisjonen etter gjeldende regler skal begrense anmodninger om etterforskningsbistand til «særlige tilfeller», er ifølge forarbeidene at det kan svekke tilliten til kommisjonen dersom det «i realiteten er politiet som må stå for sakens opplysning». Departementet mente

derfor at «[s]like anmodninger bør [...] begrenses til saker der spesielle hensyn gjør seg gjeldende, for eksempel hvor det er behov for særlig kompetanse som kommisjonen ikke selv besitter».²²

Utvalget er ikke enig i forarbeidenes synspunkt om at det på generelt grunnlag kan svekke tilliten til kommisjonen dersom det i realiteten er politiet som står for sakens opplysning. Påtalemyndighetens undersøkelser skal som den klare hovedregel skje i regi av kommisjonen. Så lenge dette er tilfellet, kan ikke utvalget se at tilliten til kommisjonen vil bli nevneverdig svekket. Systemet må nødvendigvis forutsette at politi og påtalemyndighet er i stand til å opptre objektivt ved utføringen av sine arbeidsoppgaver. Dersom det i konkrete saker skulle oppstå tvil om påtalemyndighetens etterforskning kan utføres objektivt og tillitvekkende, bør dette i så fall løses gjennom en vurdering av hvem i påtalemyndigheten som håndterer anmodningen.²³

Utvalgets inntrykk er for øvrig at behovet er større enn tidligere for at påtalemyndigheten bistår kommisjonen med å utføre ulike etterforskningskritt. Det er flere grunner til dette.

For det første mottar kommisjonen stadig flere gjenåpningsbegjæringer som gjelder store og komplekse saker. Disse sakene krever gjennomgående at det gjøres et større utredningsarbeid. Å tilføre kommisjonen ressurser i en størrelsesorden som gjør den i stand til selv å stå for all nødvendig utredning, fremstår verken hensiktsmessig eller økonomisk forsvarlig. Det vil i så fall kreve tilførsel av spesialkompetanse innen et bredt spekter av sakstyper. Dersom påtalemyndigheten ikke gir nødvendig bistand, er det en risiko for at kommisjonen ikke vil være i stand til å utføre det arbeidet den er satt til å gjøre.

Videre har den teknologiske utviklingen medført at kommisjonen har et større behov for bistand enn tidligere, for eksempel ved etterforskning av digitale bevis. Forsker Nina Sunde ved Politihøgskolen har undersøkt hvilken betydning digitale bevis har i gjenåpningssaker ved å se på samtlige av kommisjonens 307 gjenåpningsavgjørelser fra opprettelsen av kommisjonen i 2004 til og med august 2019.²⁴ Sundes gjennomgang viste at det var «svært få av de gjenåpnede sakene hvor digitale bevis hadde betydning for beslutningen. De 6 sakene med digitale bevis [utgjorde] 1,9 % av gjenåpnede sakene».²⁵ I sakene som *ikke* ble gjen-

²² Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 77.

²³ Se punkt 19.2.4.

²⁴ Sunde (2020) s. 24.

²⁵ Sunde (2020) s. 27.

åpnet, ble det i 65 tilfeller påberopt feil eller usikkerheter ved digitale bevis.²⁶ Ifølge Sunde viser undersøkelsen at «domfelte svært sjelden får positivt svar på sin gjenåpningsbegjæring hvor digitale bevis inngår som hele eller deler av begrunnelsen». Det relativt lave antallet gjenåpnede saker hvor slike bevis hadde betydning, gjør at Sunde stiller «spørsmål om feil og usikkerhetsmomenter omkring digitale bevis og presentasjonen av disse 'går under radaren' i større grad enn andre bevis».²⁷

Digitale bevis er i dag er helt sentrale i mange straffesaker. Det er derfor grunn til å vente at Gjenopptakelseskommisjonen i fremtiden i langt større grad enn i dag vil måtte forholde seg til og gjøre vurderinger av dem. I forbindelse med Etterforskningsløftet er det etablert omfattende kompetansekrav for dataetterforskere.²⁸ Etterforskning av digitale bevis krever solide og større fagmiljøer. Det vil etter utvalgets syn ikke være hensiktsmessig å møte det voksende behovet for ekspertise om digitale bevis ved å forsøke å bygge opp tilsvarende spesialkompetanse internt i kommisjonen.

For det tredje antar utvalget at det unntaksvis vil kunne oppstå behov for bruk av tvangsmidler som kommisjonen ikke selv har hjemmel til å benytte, se straffeprosessloven § 398 b. Eksempler er avlytting og annen kontroll av kommunikasjonsanlegg (kommunikasjonskontroll), jf. kapittel 16a, annen avlytting av samtaler ved tekniske midler, jf. kapittel 16 b, og dataavlesning, jf. kapittel 16 d. Bruk av slike tvangsmidler forutsetter naturligvis at vilkårene for dette er oppfylt, herunder mistankekravet og kravet til forholdsmessighet i § 170 a.

Utvalget har for øvrig fått opplyst at anmodninger om etterforskningsbistand normalt rettes skriftlig fra kommisjonens leder til Kripos. Utvalgets inntrykk er at denne ordningen fungerer godt. Det samme gjelder samarbeidet med politiet ved gjennomføringen av etterforskningsskritt.

19.2.4 Når bør gjenåpningssaken overføres til andre i påtalemyndigheten?

Innledning

Mandatet angir at utvalget skal utrede om, og eventuelt i hvilke tilfeller og på hvilket stadium, gjenåpningssaken bør overføres til et annet politi-

distrikt og statsadvokatembete enn det som behandlet den opprinnelige straffesaken.

Nedenfor gjøres det rede for bakgrunnen for problemstillingen og gjeldende praksis i påtalemyndigheten. Deretter gis en oversikt over tidligere utredninger av spørsmålet om hvem i påtalemyndigheten som bør behandle gjenåpningssaken. Utvalgets vurderinger presenteres til sist.

Bakgrunn

Straffeprosessloven § 397 fjerde ledd fastslår at en gjenåpningsbegjæring som ikke forkastes etter reglene i tredje ledd, skal forelegges for den annen part. Der domfelte har begjært gjenåpning, er påtalemyndigheten motpart.

Praksis i påtalemyndigheten er at begjæringen som regel behandles av det samme politidistriktet og statsadvokatembetet som hadde den opprinnelige straffesaken.²⁹ Praksis er også at samme statsadvokatembete og politidistrikt har ansvaret for den nye behandlingen av saken etter besluttet gjenåpning.³⁰ Dette gjelder også i tilfeller hvor påtalemyndigheten motsatte seg gjenåpning mens saken sto for kommisjonen.

Det finnes ingen generelle regler eller retningslinjer som forhindrer at tjenestepersonene i påtalemyndigheten som behandlet den opprinnelige straffesaken, også er ansvarlige for behandlingen av begjæringen om gjenåpning. Det er heller ikke noe forbud mot at de samme tjenestepersonene er ansvarlige for den videre behandlingen av straffesaken etter eventuell gjenåpning. Tvert imot er praksis at gjenåpningssaken – om mulig – behandles av tjenestepersonen som var aktor i den opprinnelige straffesaken. Begrunnelsen er at forutgående kjennskap til saken og bevisføringen i retten anses som en fordel ved behandlingen av saken. Unntak gjelder hvis tjenestepersonen må anses inhabil, jf. straffeprosessloven § 60. Det klare utgangspunktet er imidlertid at tidligere befatning med saken ikke medfører inhabilitet.³¹

Det kan gjøres unntak fra den nevnte hovedregelen i den enkelte sak. På generelt grunnlag kan overordnet påtalemyndighet alltid helt eller delvis overta behandlingen av en sak som hører under en underordnet, eller ved beslutning i det

²⁶ Sunde (2020) s. 27–28.

²⁷ Sunde (2020) s. 28

²⁸ Politidirektoratet (2018) s. 26.

²⁹ Riksadvokaten (22.12.04): «Uttalelsen gis av den som hadde påtalekompetansen da tiltalen ble tatt ut. Er tiltale tatt ut av riksadvokaten gir likevel riksadvokaten uttalelse.»

³⁰ Straffeprosessloven § 400. Påtalemyndigheten kan samtykke til at retten avsier frifinnende dom etter hovedforhandling, jf. femte ledd.

³¹ Holmboe (2023) s. 314–315, med videre henvisninger.

enkelte tilfellet overføre behandlingen til en annen underordnet, jf. straffeprosessloven § 59 første ledd. Bestemmelsen gjelder også i gjenåpningssaker. Adgangen til å omfordele saker er etter ordlyden uttrykkelig avgrenset til å gjelde i konkrete enkelttilfeller.³²

Baneheia-saken er et eksempel på at ansvaret for en gjenåpningssak ble overført til et annet statsadvokatembete enn det som behandlet den opprinnelige straffesaken. I februar 2021 ble den videre behandlingen av den gjenåpnede saken mot Viggo Kristiansen flyttet fra Agder statsadvokatembeter til Oslo statsadvokatembeter. Dette skjedde etter forslag fra Agder statsadvokatembeter, som hadde motsatt seg gjenåpning mens saken sto for Gjenopptakelseskommisjonen. Selv om standpunktet ikke medførte inhabilitet, mente embetslederen i Agder at gode grunner talte for at «friske øyne» så på saken og avga sin tilrådning til riksadvokaten.

Riksadvokaten fremhevet i beslutningen om å overføre saken at gode grunner talte for å legge til rette for en behandling som best mulig sikret ivaretagelsen av påtalemyndighetens objektivitetsplikt, i tråd med embetsleders tilrådning. At embetsleder hadde bedt om overføring, ble også tillagt betydelig vekt. Både sakens karakter og hensynet til de involverte tilsa en meget grundig behandling, og en flytting av saken ville «i så måte bidra til å sikre et så forsvarlig avgjørelsesgrunnlag som mulig før riksadvokaten treffer sin avgjørelse». Riksadvokaten fremhevet at også ressurs-hensyn tilsa overføring til et større statsadvokatembete.

Den 2. september 2022 innstilte Oslo statsadvokatembeter – etter en omfattende etterforskning og saksgjennomgang – på at Kristiansen skulle frifinnes.³³ Oslo statsadvokatembeters oppfatning stred på mange punkter mot oppfatningen Agder statsadvokatembeter hadde gitt uttrykk for i forbindelse med gjenåpningssaken. Dette har skapt diskusjon om det er grunn til å endre dagens ordning,³⁴ og utgjør en del av bakgrunnen for at spørsmålet er særskilt fremhevet i utvalgets mandat.

Oversikt over tidligere utredninger av spørsmålet

Spørsmålet om det bør innføres generelle regler som sikrer at gjenåpningssaken behandles av andre i påtalemyndigheten enn de som hadde ansvaret for saken før domfellelsen, har blitt diskutert ved flere anledninger.

Problemstillingen ble tatt opp av utvalget som gransket Liland-saken.³⁵ Selv om den gjeldende ordningen var blitt sterkt kritisert fra forsvarerhold, fant utvalget ikke grunn til å foreslå endringer i regler og praksis. Utvalget vektla at gjeldende praksis hadde klare praktiske fordeler, ettersom forutgående kjennskap til saken normalt vil være av stor betydning ved opplysningen av gjenåpningssaken. Utvalget var heller ikke overbevist om at påtalemyndigheten generelt sett lettere ville begjære gjenåpning eller slutte seg til en slik begjæring dersom gjenåpningsspørsmålet ble behandlet av personer innen påtalemyndigheten som ikke har hatt med saken å gjøre.³⁶ I stedet viste utvalget til at det uansett må gjøres en vurdering av tjenestemannens habilitet etter straffeprosessloven § 60, hvor partenes og allmennhetens tillit til saksbehandlingen var viktige hensyn.

Etter at utvalget la frem utredningen, vurderte riksadvokaten om det var behov for en omlegging av påtalemyndighetens praksis, slik at gjenåpningsbegjæringen skulle behandles av andre enn den som var i aktør i saken. Etter å ha innhentet synspunkter fra alle landets statsadvokatembeter konkluderte riksadvokaten med at gjeldende praksis burde videreføres. Riksadvokaten pekte særlig på behovet for kunnskap om den opprinnelige domstolsbehandlingen:

«Etter at gjenopptakelsesbegjæringer ikke lenger skal vurderes av de dommere som har avsagt den angrepne avgjørelse [...], er påtalemyndigheten alene om å kunne vurdere på en tilfredsstillende måte det som anføres i begjæringen opp mot det som fremkom under sakens behandling i retten. Etter straffepro-

³² Frøberg mfl., Straffeprosessloven – Karnovs lovkommentar, note 2 til straffeprosessloven § 59, sist revidert 12. april 2024.

³³ Se Oslo statsadvokatembeter (02.09.22) og riksadvokaten (21.10.22). Kristiansen ble endelig frifunnet ved Borgarting lagmannsretts dom 15. desember 2022.

³⁴ Se bl.a. Holmboe (2023).

³⁵ NOU 1996: 15 punkt 10.6.

³⁶ Liland-utvalget mente for det første at det kunne reises spørsmål ved hvor langt den enkelte tjenesteperson i påtalemyndigheten vil føle et ansvar for den tidligere domfellelsen, ettersom «det tross alt [er] domstolene som avgjør spørsmålet om straffeskyld». For det andre var det et spørsmål om ikke påtalemyndighetens vegring til å medvirke til gjenåpning «like gjerne springer ut av en grunnholdning av mer yrkesmessig karakter». I så fall ville tidligere befattning med straffesaken «antakelig ofte ikke få noen avgjørende betydning for det standpunkt som inntas til spørsmålet om gjenopptakelse». Se NOU 1996: 15 punkt 10.6. Begge argumenter kritiseres i Holmboe (2023) s. 324–327.

sessloven § 391 nr. 3 kan gjenopptakelse kreves 'når det opplyses en ny omstendighet eller skaffes frem et nytt bevis'. Overføres saken til en annen påtalejurist eller et annet embete, reduseres muligheten for å vurdere om det som anføres virkelig er noe nytt.

Overføres saken til en annen påtalejurist svekkes også muligheten for imøtegåelse av påstander om feil eller uregelmessigheter under hovedforhandlingen.

To-instansreformen, og endringen i gjenopptakelsesreglene ved lov 11. juni 1993 nr. 80, har som kjent økt mulighetene for gjentatt prøvelse av skyldspørsmålet i straffesaker. Det styrker behovet for kontinuitet i den påtalemessige behandling.»³⁷

Problemstillingen ble tatt opp på ny i forbindelse med opprettelsen av Gjenopptakelseskommisjonen. Blant annet drøftet Oslo statsadvokatembeter i sitt høringssvar om ansvaret for å etterforske gjenåpnede saker burde overføres til et annet statsadvokatembete eller politidistrikt. Embetet mente at de beste grunnene talte for at spørsmålet løses konkret, fra sak til sak:

«Vi har vært noe i tvil om også aktoratet bør overføres til et annet statsadvokatembete, eventuelt annet politidistrikt dersom påtalekompetansen tilligger politiet. På den ene siden kan det forhindre påstander om 'partiskhet', manglende evne til å se egne 'feil' og at det er gått 'prestisje' i saken fra påtalemyndighetens side. [...] På den annen side tilsier prosessøkonomiske grunner at saken behandles av den som allerede kjenner den, dels gjennom den ordinære behandlingen ved domstolene, dels gjennom behandlingen av gjenopptagelsesbegjæringen. Etter vår oppfatning vil spørsmål om hvem som bør behandle saken i påtalemyndigheten kunne stille seg forskjellig avhengig av bl.a. av sakens karakter og påtalemyndighetens engasjement. Spørsmålet bør derfor vurderes fra sak til sak av påtalemyndigheten selv, på samme måte som spørsmål om habilitet etter straffeprosessloven § 61.»³⁸

I lovproposisjonen om Gjenopptakelseskommisjonen konkluderte departementet med at det ikke var grunn til å gi bestemmelser i lov eller påtaleinstruks som påla påtalemyndigheten å endre gjeldende praksis. Ved siden av Liland-utvalgets og riksadvokatens synspunkter ble det vist til at påtalemyndigheten ville få en mer tilbaketrukket rolle i gjenåpningssakene enn etter de tidligere reglene. Departementet la til grunn at spørsmålet burde vurderes på nytt i forbindelse med den planlagte etterkontrollen av kommisjonen.³⁹ Avslutningsvis presiserte departementet at ansvaret for å behandle saken kan overføres til en annen tjenesteperson innen påtalemyndigheten etter en konkret vurdering i den enkelte sak:

«I lys av erfaringene fra Lilandsaken vil det dessuten være naturlig at påtalemyndigheten i den enkelte sak – selv om det ikke foreligger inhabilitet – vurderer om det finnes trekk ved saken som gjør at forutgående kjennskap til saken kan være en ulempe sett fra et rettsikkerhetsmessig ståsted. I slike tilfeller vil den beste løsningen ofte være å la en annen tjenestemann behandle saken, og eventuelt supplere med opplysninger fra den som den gang var påtalemyndighetens representant.»⁴⁰

Utvalgets vurdering

Utvalget har kommet til at det ikke er grunn til å foreslå endringer som pålegger påtalemyndigheten å endre dagens praksis om hvem i påtalemyndigheten som behandler gjenåpningssaken.

Den nåværende ordningen er begrunnet med at tjenestepersonene som behandlet den opprinnelige straffesaken, kjenner saken best. Gjennom sitt kjennskap til saken og den opprinnelige domstolsbehandlingen vil disse kunne sitte på opplysninger som kan være av stor interesse i gjenåpningssaken. Dette gjelder også sakens rettslige og prosessuelle sider. Vedkommende tjenesteperson vil dermed ha gode forutsetninger for å bedømme om vilkårene for gjenåpning er oppfylt, noe som

³⁷ Sitatet er hentet fra Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 66.

³⁸ Oslo statsadvokatembeter (29.09.00).

³⁹ Til tross for dette nevnes ikke temaet i mandatet for Etterkontroll (2012). Spørsmålet er heller ikke drøftet i arbeidsgruppens rapport.

⁴⁰ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 66–67.

vil kunne bidra til å sikre et materielt riktig resultat. Et annet argument er ressurs hensyn. Det innebærer en klar effektivitetsgevinst at de samme tjenestepersonene som behandlet straffesaken, også behandler domfeltes begjæring om gjenåpning. De nevnte fordelene vil – slik utvalget ser det – ikke oppveies fullt ut av at vedkommende tjenesteperson høres som vitne.⁴¹

Et spørsmål er om hensynet til tillit til påtalemyndighetens behandling likevel tilsier at gjenåpningssaken alltid bør behandles av et annet statsadvokatembete eller politidistrikt enn det som behandlet den opprinnelige straffesaken. Dersom påtalemyndigheten motsatte seg gjenåpning, er spørsmålet om det samme bør gjelde ved den nye behandlingen av saken etter at gjenåpning er besluttet. Et ytterligere spørsmål er om det bør gjelde et forbud mot at tjenestepersonene som deltok ved den opprinnelige domstolsbehandlingen, kan delta ved behandlingen av gjenåpnings-saken.⁴²

Professor Morten Holmboe har nylig tatt til orde for at de nevnte spørsmålene bør besvares bekreftende. Holmboe peker blant annet på argumentene som førte til at man ved innføringen av dagens straffeprosesslov endret reglene for domstolens behandling av gjenåpningssaker. Det ble da innført en regel om at dommerne som hadde avsagt den angrepne dommen, ikke kunne delta hverken ved behandlingen av gjenåpningsbegjæringen eller ved den nye behandlingen av saken etter gjenåpning. Ved opprettelsen av Gjenopptakelseskommissjonen innførte man videre en regel om at gjenåpnede saker skal behandles av en domstol sideordnet til den som avsa den angrepne dommen. Begrunnelsen var i begge tilfeller at man ønsket å øke tilliten til at gjenåpningssakene behandles på en objektiv måte. Ifølge Holmboe bør de samme hensynene ha stor vekt også ved vurderingen av hvilke regler som skal gjelde for påtalemyndigheten i saker om gjenåpning.⁴³ Eventuelle fordeler ved at tjenestepersonen kjenner saken, vil ifølge ham «antakelig mer enn opp-

veies ved at det er vanskelig for et menneske å omvurdere en beslutning man har som kan ha påført en mulig uskyld mistenkt straff – og i verste fall mange år i fengsel». Han mener også at det kan være vanskelig å se med et friskt blikk på vurderinger av bevisene som eldre og respekterte kolleger har vurdert som tilstrekkelige for tiltale og domfellelse. Saken bør derfor flyttes til et annet statsadvokatembete eller politidistrikt.⁴⁴

Ifølge Holmboe taler også den betydelige rettsutviklingen som har skjedd i retning av å stille skjerpede krav til habilitet, samt økt oppmerksomhet omkring behovet for å understreke påtalemyndighetens objektivitetsplikt, for å legge om det nåværende systemet. Holmboe mener at tjenestepersonene som deltok ved den opprinnelige behandlingen, ikke bør delta i saksbehandlingen, selv om de eventuelt skulle ha skiftet arbeidssted. Ettersom personene kan ha opplysninger av interesse for saken, bør de imidlertid kunne høres som vitner.

Utvalget har vurdert problemstillingene, men har kommet til at det vil føre for langt å oppstille slike absolutte regler. En vesentlig innvending er at reglene nødvendigvis vil måtte innebære at påtaleansvaret overføres i en god del tilfeller hvor det ikke er behov for det. Dette vil medføre unødvendig bruk av tid og ressurser. Påtalemyndighetens objektivitetsplikt gjelder også etter at dommen er rettskraftig, jf. straffeprosessloven § 55 andre ledd. Utgangspunktet er at det må kunne forventes at påtalemyndighetens tjenestepersoner evner å være objektive også i en slik sammenheng.

Utvalget mener at risikoen for forutinntatthet og manglende objektivitet ikke er av en slik karakter at det kan forsvares å gi absolutte regler som omfatter alle gjenåpningsaker, og som ikke åpner for å ta hensyn til særtrekkene ved den enkelte sak. Etter utvalgets vurdering er det en atskillig bedre løsning at spørsmålet om eventuell flytting avgjøres etter en konkret vurdering i den enkelte sak, slik som i dag. Det er på det rene at det iblant vil kunne være forhold som gjør det krevende å etterleve objektivitetskravet i praksis.⁴⁵ Det kan også ha oppstått et inntrykk i allmennheten om at påtalemyndigheten er påvirket av prestisjehensyn.

⁴¹ Dersom ordningen med lyd- og bildeopptak utvides til alle landets domstoler, vil det redusere behovet for at påtalemyndigheten gir opplysninger om hva som kom frem i retten. Inntil finansiering og regelverksendringer er på plass, er situasjonen fremdeles at det bare unntaksvis tas lyd- og bildeopptak av rettsmøter. Videre gjelder det ingen tidsbegrensning for å begjære gjenåpning av fellede straffedommer, slik at behovet for å gi opplysninger om bevisførselen fortsatt vil være til stede i overskuelig fremtid. Denne informasjonsfunksjonen er uansett ikke det eneste hensynet som ligger til grunn for nåværende praksis.

⁴² Med en absolutt regel om overføring til et annet embete eller distrikt får spørsmålet bare praktisk betydning der den aktuelle tjenestepersonen skifter arbeidssted.

⁴³ Se nærmere om bakgrunnen for de nevnte lovendringene i punkt 3.2.2 og punkt 4.2.5. Se også gjennomgangen i Holmboe (2023) s. 315–318.

⁴⁴ Ifølge Holmboe (2023) s. 311 er det neppe grunn til å skille mellom hvilket gjenåpningsgrunnlag domfelte anfører.

⁴⁵ I hvilken grad påtalemyndigheten overholdt objektivitetsplikten under gjenåpningsprosessen i Baneheia-saken, vil bli vurdert i delutredningen som gjelder saken.

Etter omstendighetene kan dette tilsi at saken flyttes til en annen tjenesteperson eller til et annet embete eller distrikt. For å sikre at overføring skjer i de «riktige» sakene, mener utvalget at riksadvokaten bør vurdere å gi nærmere føringer. Utvalget kommer tilbake til dette under.

Slik utvalget vurderer det, har endringene i reglene for dommere begrenset overføringsverdi til den foreliggende problemstillingen. Selv om påtalemyndigheten initierer straffeforfølgningen, er det til syvende og sist domstolene som avgjør spørsmålet om straffeskyld. Tillitshensynet er dermed mer tungtveiende for domstolene enn for påtalemyndigheten, som er underlagt en streng objektivitetsplikt. Gjennom sitt kjennskap til etterforskningen og saksdokumentene vil tjenestepersonen i påtalemyndigheten dessuten ofte ha bedre kunnskap om den opprinnelige straffesaken enn dommerne i den rett som behandlet saken. Det kan derfor hevdes at de praktiske ulempene med å endre praksis i samme retning for påtalemyndigheten vil være større.

En fordel med en absolutt regel om overføring til et annet embete eller distrikt er at man oppnår retts tekniske fordeler ved at påtalemyndigheten slipper å vurdere spørsmålet i den enkelte sak. Som Holmboe er inne på, er omleggingen imidlertid ikke fri for komplikasjoner.⁴⁶ Hensynene bak den absolutte regelen – å ivareta tilliten til saksbehandlingen og redusere forutinntatthet – tilsier at saken må flyttes til et nytt embete eller distrikt hver gang domfelte begjærer gjenåpning i samme sak.⁴⁷ At domfelte fremmer gjentatte begjæringer, er ikke uvanlig, og det er ikke utenkelig at regelen vil innebære et ytterligere insentiv i så måte.⁴⁸ Dersom saken alltid må overføres når domfelte fremmer en ny gjenåpningsbegjæring, vil man kunne komme i den situasjon at det ikke er flere statsadvokatembeter å ta av.⁴⁹

En slik ordning er neppe prosessøkonomisk forsvarlig. Et system som legger opp til at landets statsadvokatembeter etter tur behandler det

samme gjenåpningsspørsmålet, uavhengig av sakens karakter og alvor og andre forhold, vil medføre lite fornuftig bruk av tid og ressurser. Det er ikke nødvendigvis de viktigste og mest alvorlige sakene som blir gjenstand for repetitive gjenåpningsbegjæringer. Et alternativ er å utarbeide mer finmaskede regler, som skiller mellom lovbruddets strafferamme og muligens også det påberopte gjenåpningsgrunnlaget. Det er imidlertid krevende å identifisere treffende kriterier som ikke samtidig forutsetter skjønnsmessige vurderinger. Også slike regler vil dessuten innebære unødvendig ressursbruk ved at saker må overføres i tilfeller hvor det reelt sett ikke er grunn til det, kanskje mange ganger. Et synspunkt om at det er rettssikkerhetsmessig forsvarlig at samme statsadvokatembete behandler visse kategorier av gjenåpningssaker, men ikke andre, er dessuten problematisk fra et prinsipielt ståsted.

Som nevnt i punkt 19.2.1 bør riksadvokaten vurdere å oppdatere retningslinjene for påtalemyndighetens rolle i gjenåpningssaker. Det gjeldende rundskrivet er fra 2004. I den forbindelse vil det være naturlig å også gi føringer for når ansvaret for gjenåpningssaker bør overføres. I det følgende pekes det på momenter som synes relevante i den forbindelse.

Det overordnede spørsmålet bør være om det er trekk ved saken som tilsier at den bør vurderes med «friske øyne». I den forbindelse må det vurderes om det er forhold ved saken som gjør at tilliten til påtalemyndighetens objektivitet kan komme i spill. Ved vurderingen bør det blant annet ses hen til sakens karakter og alvor, om det har blitt rettet kritikk mot påtalemyndighetens opptreden, konfliktnivået mellom aktørene og om saken har fått mye medieoppmerksomhet. Det påberopte gjenåpningsgrunnlaget i domfeltes begjæring er også relevant. Det taler generelt mot flytting dersom begjæringen utelukkende er begrunnet med at det er begått rettsanvendelses- eller saksbehandlingsfeil. Et støttemoment er om embetet eller distriktet som gjenåpningssaken i utgangspunktet hører under, har tilstrekkelige ressurser til å behandle saken på en grundig og forsvarlig måte.⁵⁰

Hvilket stadium gjenåpningssaken er på, har også betydning. Dersom påtalemyndigheten har motsatt seg gjenåpning, men kommisjonen til tross for dette gjenåpner saken, vil det isolert sett

⁴⁶ Se Holmboe (2023) s. 327–328, som omtaler dette som «underspørsmål» som det må tas stilling til i en eventuell lovgivningsprosess.

⁴⁷ Til illustrasjon begjærte Viggo Kristiansen gjenåpning i Baneheia-saken til sammen fem ganger, og saken ble først gjenåpnet på femte forsøk.

⁴⁸ Dersom saken gjenåpnes til tross for at påtalemyndigheten motsatte seg det, tilsier dessuten hensynene bak regelen at saken igjen må flyttes. Dermed må et tredje statsadvokatembete eller politidistrikt involveres i saken. Se Holmboe (2023) s. 327.

⁴⁹ Antallet regionale statsadvokatembeter er i dag ti. Holmboe (2023) s. 328 mener det bør innføres en unntaksregel for det tilfelle at saken har vært behandlet ved alle statsadvokatembeter.

⁵⁰ Som påpekt innledningsvis ble ressurs hensyn trukket frem i riksadvokatens beslutning om å overføre den videre behandlingen i Baneheia-saken.

trekke i retning av at ansvaret for den videre behandlingen flyttes. Utvalget antar at overføring heller ikke i denne situasjonen bør være en absolutt regel, men spørsmålet må i slike tilfeller vurderes ekstra grundig.

Det bør vurderes konkret om de nevnte momentene tilsier at påtalemyndigheten i gjenåpningssaker bør representeres av et annet statsadvokatembete eller politidistrikt enn i den opprinnelige straffesaken, eller om det er tilstrekkelig at en annen *tenesteperson* ved samme embete eller distrikt behandler saken. Utvalget antar at valget bør bero på en vurdering av hva som er formålstjenlig i den enkelte sak. I noen tilfeller vil det å overlate saken til en annen tenesteperson være nok for å oppnå den nødvendige distanse. Størrelsen på statsadvokatembetet eller politidistriktet vil her kunne ha betydning.

Etter utvalgets syn har embetsleder og politimesteren et særlig ansvar for å sikre at saken flyttes når det er grunn til det. Den aktuelle tenestepersonens egen vurdering av om det finnes forhold som kan utfordre tillitshensynet og objektivitetskravet, bør vektlegges, men ikke nødvendigvis være avgjørende. Dersom personen selv er i tvil om han eller hun er i stand til å handle objektivt, eller gir uttrykk for at det beste vil være om en annen tenesteperson behandler saken, bør det imidlertid veie tungt i retning av at det gjøres unntak fra hovedregelen.

Er det trekk ved saken som tilsier at saken bør overføres til et annet embete eller distrikt, bør spørsmålet som regel løftes til overordnet påtalemyndighet sammen med en kort redegjørelse for saken, jf. straffeprosessloven § 59 første ledd. Utvalget mener at dette også bør gjøres i tilfeller hvor embetslederen eller politimesteren finner spørsmålet tvilsomt. Dersom statsadvokatembetet eller politidistriktet tilrår at saken flyttes, bør det tillegges betydelig vekt. Fremstår det etter en foreløpig vurdering som klart at det ikke er grunn til å overføre saken, er det imidlertid normalt ikke grunn til å involvere overordnet påtalemyndighet.

19.3 Forsvarerens rolle

19.3.1 Behovet for forsvarer i gjenåpningssaken

Det følger av straffeprosessloven § 397 andre ledd første punktum at kommisjonen kan oppnevne offentlig forsvarer for siktede når «særlige grunner» tilsier det. I forarbeidene ble det uttalt at det normalt ikke ville være nødvendig med forsvarer for å dekke siktetes behov for retts hjelp i gjen-

åpningssaker. Grunnen var at Gjenopptakelseskommisjonen, og ikke partene, skulle ha hovedansvaret for opplysning av sakens faktiske og rettslige sider.⁵¹

Som vist i punkt 19.2.1 mener utvalget at det ikke er helt dekkende å beskrive det slik at partene har en «tilbaketrukket» rolle i behandlingen av gjenåpningssaker. Gjenåpningsprosessen er i stor grad partsorientert, og domfelte og påtalemyndigheten er gitt omfattende rettigheter ved behandlingen av saken til innsyn og kontradiksjon mv. Samtidig har kommisjonen en sterk rettslig plikt til å sørge for at saken blir så godt opplyst som mulig, jf. straffeprosessloven § 398 første ledd første punktum.

For at kommisjonen skal ha mulighet til å undersøke saken, er den avhengig av at domfelte utviser en viss aktivitet. Loven krever at gjenåpningsbegjæringen opplyser om hvilken avgjørelse som angripes, grunnlaget for gjenåpning og bevis av betydning for saken, jf. straffeprosessloven § 394 første ledd andre punktum. Kommisjonen kan ikke gjenåpne saken på eget initiativ.⁵² Kommisjonen er derfor avhengig av at domfelte kan gi informasjon om hvorfor saken bør gjenåpnes. Jo bedre denne presentasjonen er, desto større er muligheten for at kommisjonen vil komme til et materielt riktig resultat.⁵³

Utvalget har sett nærmere på omfanget av forsvareroppnevninger hos kommisjonen. Kommisjonens praksis ved forsvareroppnevning kan synes å ha blitt liberalisert de siste årene. Fra 2019 til 2023 har antallet forsvareroppnevninger økt gradvis, fra 25 i 2019 til 77 i 2023. Økningen må ses i lys av at kommisjonen også har mottatt flere saker enn tidligere. Målt opp mot antall motatte saker har imidlertid også andelen forsvareroppnevninger økt, fra 16 % i 2019 til 30 % i 2023. Det er videre grunn til å tro at andelen saker det

⁵¹ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 43.

⁵² Se punkt 8.2. Etter § 394 andre ledd kan kommisjonen imidlertid gjenåpne saken på eget initiativ dersom domfelte er død og «særlige grunner» taler for at saken gjenåpnes.

⁵³ Tidligere undersøkelser kan også tyde på at det normalt styrker domfeltes mulighet for å vinne frem i gjenåpnings-saken at vedkommende er representert ved advokat. I en undersøkelse utført av rettssosiolog Jane Dullum i 2010 ble det sett nærmere på 68 gjenåpningsavgjørelser avsagt av kommisjonen i perioden 2004–2008. I 52 av tilfellene hvor saken ble gjenåpnet, var domfelte representert av advokat. Domfelte selv fremmet begjæringen i 7 av tilfellene og påtalemyndigheten i 9. Blant de totalt 59 gjenåpnede sakene som ikke var initiert av påtalemyndigheten, utgjorde de 52 tilfellene hvor domfelte var representert av advokat, 88 %. Ifølge Dullum trekkes tallene «i retning av at det har betydning for om en sak gjenåpnes eller ikke, at domfelte har hatt bistand av advokat», Dullum (2010) s. 33.

er oppnevnt forsvarer i, i realiteten er høyere enn den prosentvis andelen skissert her.⁵⁴ Utgifter til offentlig oppnevnt forsvarer var i 2021 på 1 842 990 kroner, i 2022 på 844 081 kroner, og i 2023 på 1 676 304 kroner.

Utvalget mener på bakgrunn av dette at forsvarere har en forholdsvis sentral rolle i behandlingen av gjenåpningssaker. Forarbeidenes uttalelser om at det normalt ikke vil være nødvendig med forsvarer for å dekke siktedes behov for retts hjelp i gjenåpningsprosessen, er etter utvalgets syn lite treffende. I det følgende ser utvalget nærmere på hvilke hensyn som taler for at forsvarer oppnevnes i gjenåpningssaken.

19.3.2 Når bør forsvarer oppnevnes?

Retten til å få offentlig oppnevnt forsvarer i straffesaker følger av straffeprosessloven § 100. Det følger av paragrafens andre ledd at retten – også utenfor tilfellene hvor siktede har rett på forsvarer – kan oppnevne forsvarer hvis «særlige grunner» taler for det. Etter § 397 andre ledd første punktum kan kommisjonen på samme vilkår oppnevne forsvarer for siktede eller domfelte i gjenåpningssaker. Bestemmelsen i § 397 andre ledd er basert på bestemmelsen i § 100, som tidligere gjaldt også for gjenåpningssakene da gjenåpning foregikk i domstolene.⁵⁵

Adgangen til å få oppnevnt forsvarer i medhold av straffeprosessloven § 100 andre ledd har blitt noe utvidet i praksis de siste årene.⁵⁶ At praksis har blitt noe liberalisert, skyldes at mistenktes rettsstilling er viet mye oppmerksomhet i senere år, både nasjonalt og internasjonalt.⁵⁷ De samme hensynene kan tilsi at praksis for forsvareroppnevning også bør liberaliseres noe i gjenåpningssaker.

Utvalget mener videre at effektivitetshensyn med styrke taler for at domfelte bistås av forsvarer under gjenåpningsprosessen. Som i straffesaken vil en forsvarer kunne gi klare rettsråd om vilkårene for gjenåpning. Forsvareren vil også kunne medvirke til et presist og spisset fokus fra domfeltes side når det gjelder gjennomføringen av gjenåpningsprosessen og hvilke anførsler som fremmes, og slik sikre at saken ikke vidløftiggjøres. Oppnevning av forsvarer kan dermed bidra til å

reduere saksbehandlingstiden. Utvalget forstår det slik at kommisjonen til dels også oppnevner forsvarer ut fra slike betraktninger i dag.

Utvalget mener at adgangen til å få oppnevnt offentlig forsvarer fortsatt bør reguleres som i dagens § 397 andre ledd. De relevante momentene i helhetsvurderingen av om det foreligger «særlige grunner», vil i stor grad være de samme som etter straffeprosessloven § 100 andre ledd. I vurderingen må det blant annet ses hen til sakens alvor, sakens betydning for domfelte, om faktum og lovanvendelsen er uklar(t) eller komplisert, domfeltes alder og helse, samt manglende språk- eller samfunnskunnskaper hos utlendinger.⁵⁸

Sakens alvor bør etter utvalgets syn være et sentralt moment. Utvalget mener at domfelte som den klare hovedregel bør få offentlig oppnevnt forsvarer under gjenåpningsprosessen hvis vedkommende er dømt til en ubetinget fengselsstraff på mer enn ett år. I disse tilfellene tilsier sakens alvor med styrke at det foreligger «særlige grunner».⁵⁹ I saker hvor det er idømt lengre fengselsstraffer, for eksempel i saker om voldtekt, er det etter utvalgets syn vanskelig å se for seg at domfelte ikke skal få oppnevnt forsvarer. Utvalget presiserer at saken kan stille seg annerledes i tilfeller hvor domfelte fremsetter gjentatte begjæringer for kommisjonen, eller det er åpenbart at begjæringen ikke kan føre frem. For øvrig mener utvalget at det generelt bør ha betydning om domfelte er dømt til fengselsstraff, og om vedkommende fortsatt soner.

I saker som gjelder tilregnelighet, bør det gjennomgående oppnevnes forsvarer. Dette er også praksis i dag. I tilfeller hvor kommisjonen oppnevner bistandsadvokat for fornærmede, bør det også oppnevnes forsvarer for domfelte.⁶⁰

Etter utvalgets syn bør kommisjonen oppnevne forsvarer i tilfeller hvor de nevnte hensyn-

⁵⁸ Ot.prp. nr. 66 (2001–2002) s. 26.

⁵⁹ Se til sammenligning Rt. 2015 s. 844 avsnitt 48 om oppnevning av forsvarer ved «særlige grunner» på etterforskningsstadiet: «Sakens alvor vil utvilsomt måtte ha stor betydning for vurderingen, og etter mitt syn må det i denne sammenheng i noen grad sees hen til den vurdering som gjøres når det i relasjon til EMK artikkel 6 nr. 3 bokstav c, må vurderes om hensynet til rettferdighet tilsier at forsvarer oppnevnes for siktede. Det synes å være et utbredt syn at det i seg selv vil være avgjørende for om kravet til rettferdighet anses oppfylt, om det er en realistisk mulighet for at siktede vil bli dømt til en ubetinget fengselsstraff.» Se også NOU 2016: 24 s. 219, hvor utvalget foreslår at når saken står for retten, bør den tiltalte være representert av forsvarer i alle saker hvor det er spørsmål om å idømme ubetinget fengselsstraff, samfunnsstraff eller ungdomsstraff.

⁶⁰ Likedan NOU 2016: 24 s. 219, hvor det blant annet pekes på behovet for å «rette opp ubalansen» i slike tilfeller.

⁵⁴ Se punkt 15.7.

⁵⁵ Se punkt 8.6.1.

⁵⁶ Se Rt. 2015 s. 844 avsnitt 28–41, HR-2016-379-A avsnitt 33–41 og HR-2020-2214-U avsnitt 13–14. Se også NOU 2016: 24 s. 217–220.

⁵⁷ NOU 2016: 24 s. 217.

nene taler for det, også dersom domfelte bistås av ikke-juridiske «medhjelpere».

Baneheia-saken er et eksempel på en sak hvor domfeltes medhjelpere (medlemmene av Viggo Kristiansens «støttegruppe») la ned et omfattende arbeid, som etter utvalgets syn bør anerkjennes og respekteres. Utvalget forstår det slik at bistand fra medhjelpere uten juridisk kompetanse forekommer relativt hyppig også i andre saker. En stor andel av disse gjør arbeidet av idealistiske årsaker, uten å ta seg betalt. Noen krever imidlertid betalt og/eller mottar betaling for arbeidet som legges ned.

Utvalget bemerker at det normalt vil kreves juridisk kompetanse for å gi domfelte tilstrekkelig bistand i gjenåpningssaken. Reglene om gjenåpning av straffesaker er omfattende og til dels kompliserte. Det gjelder både de materielle og prosessuelle reglene. Bistand fra personer uten juridisk kompetanse kan ikke erstatte bistand fra en forsvarer.

Utvalget mener for øvrig at kommisjonen bør ha mulighet til å pålegge domfelte å la seg bistå av forsvarer i gjenåpningssaken. Dette gjøres også i dag, særlig i tilregnelighetssaker. Av pedagogiske hensyn foreslås det at denne adgangen lovfestes i et nytt tredje punktum i straffeprosessloven § 397 andre ledd. Det vises til den nærmere redegjørelsen for bestemmelsen i spesialmerknadene i punkt 26.1.2.

19.3.3 Prosedyren for forsvareroppnevning

Det fremgår av straffeprosessloven § 397 andre ledd andre punktum at reglene i §§ 101–107 gjelder tilsvarende når det oppnevnes offentlig forsvarer for kommisjonen. I tilfellene hvor siktede ikke selv har valgt forsvarer, følger det av § 103 at en av de faste forsvarerne skal oppnevnes. Faste forsvarere oppnevnes av domstolene etter søknad fra forsvarerne.

Utvalget mener at kommisjonen bør vurdere å etablere en gruppe med faste forsvarere for gjenåpningssaker. Dette kan sikre at forsvarerne som oppnevnes i gjenåpningssakene, har erfaring fra slike saker. At forsvareren har erfaring med gjenåpningssaker, kan bidra til å effektivisere gjenåpningsprosessen og gi domfelte et bedre forsvar.

Utvalget har fått opplyst at kommisjonen gjennomgående ikke tar stilling til spørsmålet om oppnevning av forsvarer før den saksansvarlige juristen har hatt mulighet til å vurdere saken nærmere. Etter omstendighetene kan dette ta lang tid. Kommisjonen opplyser for tiden om at det nor-

malt tar mer enn et år fra saken kommer inn til kommisjonen, til den tas under «aktiv håndtering» av saksbehandleren.

Etter utvalgets syn er det uheldig at spørsmålet om forsvareroppnevning ikke vurderes på et tidligere stadium. Det fører blant annet til at forsvarere som har bistått med å utarbeide gjenåpningsbegjæringen, ikke får betalt før etter lang tid. Utvalget mener at praksisen bør endres. Kommisjonen bør – på samme måte som i domstolene – gjøre vurderingen av om det skal oppnevnes forsvarer, uten ugrunnet opphold når saken kommer inn. Med andre ord bør spørsmålet om forsvareroppnevning vurderes kort tid etter at begjæringen kommer inn til kommisjonen, selv om saken først senere blir utredet nærmere. Utvalget antar at dette normalt vil la seg gjøre. Muligheten for å legge om kommisjonens praksis på denne måten har også blitt tatt opp av ansatte i kommisjonen.

Utvalget forstår det slik at kommisjonen ikke regelmessig gjør foreløpige avregninger av salærkrav, jf. salærforskriften § 6 tredje ledd første punktum. Det gjelder selv om forsvareren har lagt ned betydelig arbeid ved utarbeidelsen av gjenåpningsbegjæringen, og behandlingen av saken trekker ut grunnet lang behandlingstid.

Salærforskriften synes å åpne for at kommisjonen i slike tilfeller kan avregne salærkravet etappevis. Den nevnte bestemmelsen lyder slik: «Der- som en sak er spesielt langvarig og tidkrevende, kan det utbetales et forskudd tilsvarende det salær som hittil er opptjent i saken». Formålet med bestemmelsen er nettopp å forhindre at den som har utført arbeidet, får likviditetsproblemer i saker som tar lang tid. En forutsetning for utbetaling av det fulle kravet er imidlertid at forsvareren ikke har «benyttet lengre tid enn hva som er rimelig og nødvendig», jf. forskriften § 7.

19.4 Bistandsadvokatens rolle

Straffeprosessloven § 397 andre ledd tredje og fjerde punktum regulerer oppnevning av bistandsadvokat for Gjenopptakelseskommisjonen. Bestemmelsene lyder slik:

«Kommisjonen kan oppnevne bistandsadvokat etter reglene i § 107 a. Reglene i §§ 107 b–107 g gjelder så langt de passer.»

Ordet «kan» innebærer at det er opp til kommisjonens skjønn om bistandsadvokat skal oppnevnes i det enkelte tilfellet dersom vilkårene i § 107 a er

oppfylt. Dette er også forutsatt i forarbeidene.⁶¹ Flere momenter som er relevante ved vurderingen av forsvareroppnevning etter § 100 andre ledd, vil ha overføringsverdi til vurderingen av om bistandsadvokat skal oppnevnes, som for eksempel hvor alvorlig saken er, og hvilken betydning den har for fornærmede. Et moment i vurderingen vil videre være om fornærmede hadde bistandsadvokat under straffesaken. Dette er imidlertid ikke avgjørende i seg selv. Det avgjørende er om fornærmede «har behov for bistandsadvokat i forbindelse med kommisjonens behandling av en begjæring om gjenåpning».⁶²

Fornærmedeutvalget uttalte at bistandsadvokat bør oppnevnes når gjenåpningsbegjæringen retter seg mot troverdigheten av fornærmedes forklaring i den angrepne saken, eller dersom fornærmede innkalles til muntlig avhør for kommisjonen.⁶³ Straffeprosessutvalget uttalte i samme retning at det nok oftere vil være behov for oppnevning av bistandsadvokat for fornærmede enn for etterlatte, «og da først og fremst i saker der fornærmedes forklaring står sentralt for spørsmålet om gjenåpning».⁶⁴ Straffeprosessutvalget pekte videre på at det kan være behov for å oppnevne bistandsadvokat i saker hvor gjenåpningsbegjæringen knytter seg til bevisbedømmelsen, og domfelte er død. I slike saker skal det avsies dom uten hovedforhandling dersom saken gjenåpnes,⁶⁵ og kommisjonen får dermed i praksis «det siste ord med hensyn til sakens utfall».⁶⁶

Ved vurderingen av om bistandsadvokat skal oppnevnes, er det etter utvalgets syn sentralt å se hen til hvilken rolle bistandsadvokaten skal ha i gjenåpningsprosessen. Den kanskje mest sentrale oppgaven for bistandsadvokaten under hovedforhandlingen er å fremme et eventuelt sivilt krav på vegne av fornærmede eller etterlatte, jf. straffeprosessloven § 428. Det er gjennom et eventuelt slikt krav fremmet av fornærmede selv at fornærmede oppnår status som «part», og partsstatusen relaterer seg kun til behandlingen av det sivile kravet, jf. § 428 andre ledd.⁶⁷ Sivile krav pådømt i forbindelse med straffesaken vurderes derimot ikke av Gjenopptakelseskommisjonen. En eventuell endring av det sivile kravet må eventuelt vurderes av domstolene i forbindelse med den nye

behandlingen av straffesaken etter gjenåpning.⁶⁸ Dette tilsier at det i mindre grad er behov for oppnevning av bistandsadvokat under gjenåpningsprosessen. I forarbeidene er det også påpekt at det i vurderingen må tas i betraktning at «kommisjonen ikke tar stilling til spørsmål om skadebot, slik domstolene gjør i mange straffesaker».⁶⁹

Bistandsadvokaten skal imidlertid også ivareta andre funksjoner i straffesaker. Straffeprosessloven § 107 c første ledd sier om bistandsadvokatens rolle ved etterforskningen og pådømmelsen av straffesaken:

«Bistandsadvokaten skal vareta fornærmedes og etterlattes interesser i forbindelse med etterforskning og hovedforhandling i saken. Bistandsadvokaten skal også gi slik annen hjelp og støtte som er naturlig og rimelig i forbindelse med saken.»

I praksis innebærer dette at bistandsadvokaten skal varsles om, og har rett til å være til stede i rettsmøter i den utstrekning retten finner det nødvendig. Det samme gjelder ved andre etterforskingsskritt som åstedsbefaringer, rekonstruksjoner og lignende, når fornærmede eller etterlatte selv skal delta. Bistandsadvokaten skal også varsles om, og har rett til å være til stede ved politiets avhør av fornærmede under etterforskningen. Bistandsadvokaten kan videre anmode om at det foretas ytterligere etterforskingsskritt.

Fornærmedes og etterlattes «interesser», jf. § 107 c første punktum, må forstås slik at de i stor grad relaterer seg til eventuelle sivile krav. Fornærmede kan imidlertid også ha en selvstendig interesse i å få saken tilstrekkelig opplyst, herunder gjennom egen vitneforklaring, og å holdes informert om sakens utvikling. Bistandsadvokaten kan bistå i den forbindelse. På den annen side skal bistandsadvokaten ikke ivareta fornærmedes eller etterlattes eventuelle interesse i at siktede blir domfelt. Bistandsadvokaten kan bidra til å få saken opplyst, men har ikke – i motsetning til aktor – som oppgave å forsøke å få den tiltalte dømt i tråd med tiltalen. Det samme må gjelde i

⁶¹ Ot.prp. nr. 11 (2007–2008) s. 87, se nærmere i punkt 8.6.3.

⁶² Ot.prp. nr. 11 (2007–2008) s. 88.

⁶³ NOU 2006: 10 s. 169. Se nærmere om Fornærmedeutvalgets utredning i punkt 5.3.

⁶⁴ NOU 2016: 24 s. 470.

⁶⁵ Se straffeprosessloven § 400 femte ledd.

⁶⁶ NOU 2016: 24 s. 470.

⁶⁷ Se Prop. 146 L (2020–2021) s. 186: «At fornærmede har status som part, innebærer blant annet at vedkommende kan holde innledningsforedrag, føre bevis, stille spørsmål, prosedere og legge ned påstand med hensyn til det sivile kravet [...]. Bevisføring og prosedyre som bare har betydning for straffekravet, vedkommer ikke den som fremmer et sivilt krav i saken, men se § 264 a annet ledd om fornærmedes forslagsrett.»

⁶⁸ Se punkt 7.2.3.

⁶⁹ Ot.prp. nr. 54 (2005–2006) s. 11.

relasjon til gjenåpning. Det bør ikke være bistandsadvokatens rolle å arbeide aktivt for å forhindre at saken blir gjenåpnet.

Ved vurderingen av om bistandsadvokat skal oppnevnes, må det videre tas i betraktning at fornærmedes interesse i utfallet av gjenåpningssaken er av mer avledet karakter enn ved behandlingen av den opprinnelige straffesaken. Kommisjonens eventuelle gjenåpningsavgjørelse medfører kun at saken *behandles* på nytt, og det er opp til domstolene å avgjøre om domfelte skal frifinnes eller dømmes igjen.⁷⁰ Ved den nye domstolsbehandlingen vil fornærmede og eventuelt etterlatte igjen kunne gjøre krav på rettighetene som vedkommende er gitt etter straffeprosesslovens øvrige regler, og det kan bli aktuelt å oppnevne bistandsadvokat dersom vilkårene for det er oppfylt.

Etter § 107 c første ledd andre punktum skal bistandsadvokaten også gi «slik annen hjelp og støtte som er naturlig og rimelig». Hvordan denne oppgaven skal utføres, må langt på vei overlates til bistandsadvokaten i lys av de konkrete forholdene i den aktuelle saken. Bistandsadvokaten skal imidlertid ikke påta seg en ren «psykologfunksjon», løsrevet fra den faglige rollen som rettslig veileder. Samtidig vil det likevel – gitt sakens karakter – kunne være naturlig at det gis en form for psykisk støtte gjennom samtaler med fornærmede og etterlatte.⁷¹ Anne Robberstad skriver om dette:

«Det er viktig at advokatene bruker sine egne særlige forutsetninger og at de ikke prøver å gjøre noe de slett ikke kan, som å behandle. Særlig viktig er dette i en ordning hvis fundament tilsynelatende inviterer til å gå ut over den faglige rollen (med annen hjelp og støtte). Både av hensyn til klienten og av hensyn til seg selv bør advokaten holde seg innenfor den vanlige advokatrollen, slik denne er forstått og praktisert innenfor profesjonens egen tradisjon. Hvis advokaten i sin virksomhet går utenfor den rollen hun behersker, vil det kunne minne om kvakksalveri. Særlig farlig er dette på et område hvor klientene er i en så utsatt posisjon som en som har vært utsatt for en av de straffbare handlingene som strpl § 107 a omhandler.»⁷²

⁷⁰ Se punkt 9.3.

⁷¹ Frøberg mfl., Straffeprosessloven – Karnovs lovkommentar, note 2 til straffeprosessloven § 107 c, ajourført 12. april 2024.

⁷² Robberstad (2014) s. 80–81.

Utvalget er enig i disse betraktningene.

Utvalget har innhentet opplysninger om hvordan kommisjonen vurderer eventuell bistandsadvokatoppnevning, og hvor ofte bistandsadvokat oppnevnes. Kommisjonen har gitt uttrykk for at det nok har vært noe delte oppfatninger om hvordan loven skal forstås på dette punktet. Noen utredere har forstått loven slik at det skal oppnevnes bistandsadvokat i alle tilfeller hvor fornærmede hadde krav på dette under behandlingen av straffesaken, mens andre har vurdert spørsmålet mer skjønnsmessig. Som nevnt over mener utvalget at sistnevnte forståelse er i tråd med forarbeidene og lovens system.

I punkt 15.7 er det gjort rede for hvor ofte kommisjonen har oppnevnt bistandsadvokat for de enkelte årene i perioden 2015–2023. Antallet saker med oppnevnt bistandsadvokat tyder på at kommisjonen for det meste synes å ha hatt en forholdsvis restriktiv tilnærming til spørsmålet, og at bistandsadvokat først og fremst har blitt oppnevnt ved klare behov. Antall saker med oppnevnt bistandsadvokat er gjennomgående betydelig lavere enn antallet saker med oppnevnt forsvarer. Også utgiftene til bistandsadvokatene synes å være forholdsvis moderate. Utgiftene til oppnevning av bistandsadvokat var i 2021 på 318 799 kroner, i 2022 på 23 204 kroner, og i 2023 på 225 608 kroner. Disse utgiftene er langt lavere enn utgiftene som følge av forsvareroppnevninger i samme periode, se punkt 19.3.1.

I lys av utvalgets syn på bistandsadvokatens rolle i gjenåpningssaker mener utvalget at kommisjonens gjeldende praksis for oppnevning av bistandsadvokater fremstår som hensiktsmessig.

19.5 Gjenopptakelseskommisjonens rolle

Et av hovedformålene med opprettelsen av Gjenopptakelseskommisjonen var å sørge for at gjenåpningsinstansen fikk en omfattende utredningsplikt. Departementet mente at det i større grad burde være samfunnets, og ikke domfeltes, ansvar å sørge for at justismord avdekkes.⁷³

Gjenopptakelseskommisjonen ble derfor etablert som et domstollignende organ utenfor det ordinære domstolsapparat, med en særskilt utredningsplikt og egne utredere som skulle sørge for både faktisk og rettslig opplysning av saken. Det ble uttalt at utredningsplikten «favner atskillig videre enn den plikten som påhviler domstolene

⁷³ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 40.

etter § 294».⁷⁴ Den mest vesentlige forskjellen mellom kommisjonens og domstolenes utredningsplikt er ifølge forarbeidene at «kommisjonen skal ta initiativ og gå aktivt til verks for å belyse sakens faktiske og rettslige sider».⁷⁵ Samtidig skulle partene – og særlig påtalemyndigheten – ha en mer «tilbaketrukket rolle» enn etter det domstolbaserte gjenåpningssystemet,⁷⁶ se punkt 19.2.1.

Etter utvalgets syn er det mye som tyder på at forarbeidenes intensjon om tilbaketrukkede parter og en kommisjon som aktivt leder utredningen og styrer prosessen i gjenåpningssakene, ikke er helt dekkende for hvordan behandlingen av gjenåpningssakene normalt foregår. Partenes roller i gjenåpningssakene kan i korte trekk oppsummeres slik:

Gjenåpningssaken igangsettes normalt ved at domfelte fremsetter begjæring om gjenåpning. Her angis avgjørelsen som angripes, grunnlaget for gjenåpning og bevis av betydning for saken, jf. straffeprosessloven § 394 første ledd. Hvis domfelte ikke er representert ved advokat, gjennomfører kommisjonen normalt en samtale med domfelte. Det gjøres som utgangspunkt ikke hvis domfelte er bistått av advokat.⁷⁷

Normalt forkastes rundt halvparten av begjæringene av leder eller nestleder alene, uten at saken underlegges nærmere behandling eller oversendes påtalemyndigheten og fornærmede/etterlatte for uttalelse.⁷⁸ Hvis saken ikke forkastes, utredes saken nærmere av kommisjonen. Påtalemyndigheten – og eventuelt siktede dersom det er snakk om gjenåpning til skade – forelegges da begjæringen for uttalelse, jf. Straffeprosessloven § 397 fjerde ledd første punktum. Det samme gjelder for eventuelle fornærmede eller etterlatte, jf. § 397 femte ledd første punktum.

Som ledd i utredningen skal domfelte og påtalemyndigheten gis mulighet til å uttale seg om kommisjonens gjennomføring av utredningsskritt, oppnevning av sakkyndige mv. Det følger av ulovfestede regler om kontradiksjon og forsvarlig saksbehandling og fremgår til dels uttrykkelig av straffeprosessloven § 398 tredje ledd første punktum:

«Dersom kommisjonen under saksforberedelsen innhenter eller mottar opplysninger av betydning for avgjørelsen, skal siktede og påtalemyndigheten gjøres kjent med opplysningene og få uttale seg om dem.»

I tillegg til at påtalemyndigheten gis anledning til å uttale seg om begjæringen og nye opplysninger, fremgår det av riksadvokatens rundskriv at påtalemyndigheten i noen tilfeller også gis en ytterligere mulighet til å inngi merknader før saken avgjøres av kommisjonen:

«Dersom påtalemyndigheten ikke avgir uttalelse i saken [...], eller uttalelsen ikke omfatter de spørsmål som Kommisjonen ønsker å få belyst, kan Kommisjonen anmode om at påtalemyndigheten på ny vurderer om det skal gis (ytterligere) uttalelse til enkelte spørsmål.»⁷⁹

Påtalemyndigheten kan også bidra med konkrete etterforskningsskritt etter anmodning fra kommisjonen, jf. § 398 b tredje ledd.

I lys av det nevnte mener utvalget at partene i praksis har en forholdsvis sentral og fremskutt rolle i gjenåpningsprosessen. Utvalget mener videre at en slik partsorientert prosess i det store og hele har vært riktig, særlig ved behandlingen av større og mer alvorlige saker. At partene deltar i prosessen og utøver partsrettigheter, kan bidra til opplysning av saken og sikre et materielt riktig resultat. Erfaringen viser etter utvalgets syn at forarbeidenes intensjon om en svært aktiv, styrende kommisjon og tilbaketrukkede parter i praksis ikke har vært – og kanskje heller ikke er – helt gjennomførbare.

Når partene i praksis har roller som beskrevet ovenfor, er det også naturlig at kommisjonens rolle forstås på en noe annen måte enn slik den er beskrevet i forarbeidene. Dette gjelder også for kommisjonens utredningsplikt, som er nedfelt i straffeprosessloven § 398 første ledd første punktum. Det fremgår der at kommisjonen «av eget tiltak» skal sørge for at «saken er så godt opplyst som mulig før den avgjør om begjæringen skal tas til følge». Som nevnt foran følger det av forarbeidene av kommisjonens utredningsplikt er atskillig mer vidtrekkende enn plikten som gjelder for domstolene etter § 294.⁸⁰

⁷⁴ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 75.

⁷⁵ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 75.

⁷⁶ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 67.

⁷⁷ Dette følger av kommisjonens interne saksbehandlingsrutiner.

⁷⁸ Se punkt 15.6.

⁷⁹ Riksadvokaten (22.12.04) s. 4. Det fremgår av rundskrivet at denne prosedyren er ment som en «sikkerhetsventil» som bare unntaksvis benyttes for å sikre best mulig opplysning av saken. Påtalemyndigheten skal i slike tilfeller «gjenomgående gi (ytterligere) uttalelse», se samme sted.

⁸⁰ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 75.

Når partene i praksis bidrar til opplysningen av sakene i stor grad, fører det til at det reelt sett blir et mindre *faktisk* behov for at kommisjonen selv initierer og gjennomfører utredningsskritt, uten at dette er initiert av partene. Det betyr imidlertid ikke at kommisjonen har en mindre omfattende *rettslig* plikt til å sørge for at saken blir tilstrekkelig opplyst før den avgjøres.

Kommisjonens utredningsplikt har slik sett likhetstrekk med domstolenes utredningsplikt i straffesaker, jf. straffeprosessloven § 294 første punktum. Domstolens ansvar for sakens opplysning etter § 294 er i prinsippet vidtgående. Domstolene må sørge for at bevisgrunnlaget er tilstrekkelig før saken tas opp til doms. I alvorlige straffesaker må domstolen som hovedregel sørge for at potensielt relevante bevis blir innhentet og undersøkt før saken pådømmes. Hvis det er svært vanskelig eller umulig å innhente og undersøke et potensielt relevant bevis, vil det ofte lede til frifinnelse. Den sterke rettslige forpliktelsen kommer imidlertid i praksis sjelden på spissen. Grunnen er at påtalemyndigheten gjennomgående gjør et grundig arbeid, og at påtalemyndigheten ikke skal ta saken til retten dersom det er flere «løse tråder». I saker hvor siktede ikke har forsvarer, er det på den annen side et større faktisk behov for at dommeren er oppmerksom på ansvaret for sakens opplysning i § 294.⁸¹

På denne bakgrunn må det legges til grunn at både domstolene og kommisjonen er underlagt en sterk og vidtgående rettslig plikt til å sørge for at saken er tilstrekkelig opplyst før saken avgjøres. Eventuelle forskjeller mellom den rettslige utredningsplikten som er pålagt henholdsvis kommisjonen og domstolene, får i realiteten mindre betydning. Den overordnede retningslinjen er i begge tilfeller at avgjørelsesgrunnlaget må være så grundig at hensynet til et materielt riktig resultat ikke kommer i spill. I Rt. 2008 s. 605 uttaler Høyesterett følgende om rettens ansvar for sakens opplysning i straffesaker, som også kan ha relevans ved forståelsen av kommisjonens utredningsplikt etter § 398:

«Retten har etter § 294 en selvstendig plikt til å sørge for at nødvendige opplysninger blir innhentet. Dette gjelder selv om partene måtte mene at ytterligere opplysning av saken ikke er nødvendig, men desto mer dersom partene er uenige om behovet eller muligheten – typisk når politiet motsetter seg å innhente opplysninger tiltalte ønsker fremlagt. Rekkevidden av

rettens plikt etter § 294 beror på sakens omstendigheter, med det generelle bevisbilde som utgangspunkt for vurderingen. Et sentralt moment er hvor alvorlig saken er. I tillegg vil det kunne ha betydning om opplysningene gjelder et viktig punkt i saken, om de antas å være til tiltaltes gunst, og om de kan fremskaffes ved rimelig innsats av tid, penger og andre ressurser i forhold til hva man må regne med kan oppnås.»⁸²

Hvor stort faktisk behov det er for å initiere og gjennomføre undersøkelser, beror både i domstolsprosessen og i gjenåpningsprosessen på hvor aktive og kompetente partene er. Det som er mest særegent for kommisjonen sammenlignet med domstolene, er at de har ansatt politifaglige utredere. Det medfører at kommisjonen selv vil gjennomføre en form for etterforskning av saken. Hvis domstolene mener at saken bør utredes nærmere, kan det besluttes at nye bevis skal innhentes, jf. straffeprosessloven § 294 andre punktum. Det gjøres imidlertid av påtalemyndigheten.

Et annet spørsmål om forholdet mellom kommisjonen og partene i gjenåpningssaken er om, og eventuelt i hvilken grad, kommisjonen er bundet av partenes prosesshandling. Parallellen til straffesaksbehandlingen i domstolene er straffeprosessloven § 38. Et sentralt spørsmål er om kommisjonen bør kunne gå utenfor de gjenåpningsgrunnene som er anført av partene. Spørsmålet oppstår særlig ved gjenåpning til skade eller dersom det er aktuelt å vurdere et grunnlag for gjenåpning som domfelte selv ikke ønsker å påberope, for eksempel om tilregnelighet.

Straffeprosessutvalget drøftet spørsmålet i sin utredning. Straffeprosessutvalget mente for det første at kommisjonen burde utvise «stor varsomhet» med å gå utenfor de anførte gjenåpningsgrunnene for å vurdere gjenåpning til skade. Etter Straffeprosessutvalgets syn kunne det få betydning for tilliten til kommisjonen og funksjonsfordelingen mellom kommisjonen og påtalemyndigheten dersom kommisjonen skulle ta «selvstendig initiativ» til å opplyse saken til domfeltes ugunst.⁸³

Når det gjaldt gjenåpning til gunst, uttalte Straffeprosessutvalget at «det klare utgangspunktet» vil være at kommisjonens behandling holder seg innenfor rammene av begjæringen, ettersom den domfeltes interesser normalt vil være sammenfallende med samfunnets interesse i å få kor-

⁸¹ Se i denne forbindelse straffeprosessloven § 267.

⁸² Avsnitt 14. Se også bl.a. Rt. 2008 s. 1350, HR-2019-1967-A og HR-2024-478-U.

⁸³ NOU 2016: 24 s. 469.

rigert uriktige avgjørelser.⁸⁴ Standpunktet presiseres slik:

«[N]år det først er begjært gjenåpning, bør kommisjonen stå fritt til å vurdere grunnlag den kommer over, og som kan tilsi gjenåpning til domfeltes gunst. I forlengelsen bør også oppnevnte forsvarere innenfor det advokate-tiske regelverket stå fritt til å argumentere for gjenåpning på andre grunnlag enn de domfelte har gjort gjeldende. Domfelte vil riktignok kunne trekke begjæringen, men det kan da være aktuelt at påtalemyndigheten ut fra sitt objektivitetsideal begjærer gjenåpning til vedkommendes gunst.

⁸⁴ NOU 2016: 24 s. 469.

Kommisjonen bør utvise varsomhet og tilbakeholdenhet med å gå utenfor gjenåpningsgrunnen som er gjort gjeldende. For det første fordi det vil være en sterk presumsjon for at det ikke hefter noe ved andre sider ved dommen, men også fordi domfelte kan være best tjent med at dommen blir stående, og samfunnets interesser i å få rettet opp avgjørelsen kan være begrenset. En slik praksis vil være å anse som utslag av den generelle tanken om rettskraftens gjennomslagskraft [...]»⁸⁵

Utvalget tiltrer disse presiseringene, som antakeligvis er dekkende også for dagens praksis.

⁸⁵ NOU 2016: 24 s. 470.

Kapittel 20

Kommisjonens organisering og kompetanse

20.1 Innledning

I representantforslaget som ligger til grunn for gjennomgangen av Gjenopptakelseskommisjonens virksomhet, er det pekt på flere sider ved kommisjonen som særlig, men ikke utelukkende, bør vurderes.¹ Det vises for det første til «sekretariatets rolle», spesielt med tanke på sekretariatets «innflytelse på avgjørelsene som blir tatt av kommisjonen».² I tillegg pekes det på at kommisjonsmedlemmene arbeider deltid hos kommisjonen, som et verv, og har andre jobber ved siden av.³ Dette får betydning for arbeidsdelingen mellom sekretariatet og kommisjonsmedlemmene og kan føre til at sekretariatet i praksis får stor innflytelse på avgjørelsene som tas.

Videre har kommisjonen i senere år mottatt flere begjæringer enn tidligere, og restansene har økt.⁴ Dette har bidratt til at saksbehandlingstiden for kommisjonen er lang.⁵ Økningen i antall saker har også betydning for kommisjonsmedlemmenes mulighet til å sette seg inn i sakene som legges frem for dem, og dermed for kommisjonens mulighet til å treffe innholdsmessig gode avgjørelser.

På bakgrunn av dette har utvalget kartlagt kommisjonens nåværende arbeidsform og sett nærmere på alternative modeller for organisering av kommisjonen. Et overordnet siktemål er å sørge for at de enkelte kommisjonsmedlemmene får færre saker å vurdere, og dermed skape mulighet for en grundigere og mer betryggende avgjørelse av gjenåpningsspørsmålet. Videre fremmes flere forslag som tar sikte på å redusere saksbehandlingstiden.

I punkt 20.2 tas det til orde for å dele kommisjonen inn i flere avdelinger. Forslaget bygger på

en forutsetning om at kommisjonsmedlemmene fortsatt arbeider deltid i kommisjonen.

Etter utvalgets syn er det også grunn til å se nærmere på innretninger hvor flere av de som treffer avgjørelsene av gjenåpningsspørsmålet, jobber *heltid*. Dette vil kreve en mer omfattende omstrukturering av kommisjonen og presenteres derfor i et eget kapittel, se kapittel 24. I likhet med forslaget i punkt 20.2 er en grunntanke også her at kommisjonen bør deles inn i flere avdelinger for å effektivisere saksbehandlingen og sørge for at de enkelte kommisjonsmedlemmene får færre saker å vurdere. I tillegg er et vesentlig formål med dette forslaget å sørge for at kommisjonsmedlemmene i større grad kan involveres i utredningen av sakene og utformingen av avgjørelsene. En svakhet ved dagens system er at de som treffer beslutningene, i liten grad selv bereder grunnlaget og utformer den skriftlige begrunnelsen for avgjørelsen. Den alternative organisasjonsstrukturen i kapittel 24 er derfor utvalgets primære forslag.

I de videre punktene i kapittel 20 fremmes en rekke forslag om endringer i kommisjonens organisering og kompetanseregler som er ment å sikre en mer betryggende og effektiv behandling av gjenåpningssakene.

I punkt 20.3 foreslås det å opprette en ny stilling som utredningsleder for sekretariatet og å fjerne lederens «doble» lederansvar. Utvalget antar at en slik stilling vil bli mindre aktuell dersom organiseringen foreslått i kapittel 24 gjennomføres.

De øvrige forslagene som presenteres i dette kapittelet, er i hovedsak ment å kunne gjennomføres uavhengig av om kommisjonsmodellen består som i dag, eller om forslaget i punkt 20.2 eller kapittel 24 gjennomføres. I punkt 20.4 foreslås det å innføre åremål for kommisjonens utredere. I punkt 20.5 tas det til orde for at vervet som kommisjonsmedlem bør lyses ut offentlig. I tillegg foreslås en reduksjon i total funksjonstid for kommisjonens leder dersom vedkommende tidligere har vært kommisjonsmedlem.

Beslutningskravet for kommisjonens avgjørelse av gjenåpningsspørsmålet er belyst i punkt 20.6.

¹ Dokument 8:30 S (2022–2023) s. 1.

² Dokument 8:30 S (2022–2023) s. 1.

³ Dokument 8:30 S (2022–2023) s. 1.

⁴ Se punkt 15.2.

⁵ Se punkt 15.3.

Det foreslås der å endre kravet slik at det kreves enstemmighet for å nekte gjenåpning. Forslaget må ses i sammenheng med forslaget om å dele kommisjonen inn i flere avdelinger, hver med tre kommisjonsmedlemmer, jf. punkt 20.2 og kapittel 24. Utvalget mener imidlertid at en regel om bestemmende mindretall for gjenåpning bør vurderes også dersom dagens modell med et kommisjonskollegium på fem medlemmer består. I forslaget er det derfor pekt på ulike alternativer avhengig av hvordan kommisjonskollegiet innrettes.

I punkt 20.7 fremmes forslag om endringer i kommisjonens praktisering av hjemmelen for å forkaste begjæringer, jf. § 397 tredje ledd. Det foreslås videre i punkt 20.8 en ny regel om at kommisjonens leder og nestleder kan beslutte gjenåpning dersom det er «åpenbart» at begjæringen fører frem.

Utvalget har vurdert om det bør gjøres endringer i kommisjonens kompetanse når det gjelder saker om tilregnelighet og saker som hovedsakelig gjelder rettsanvendelsesfeil, men har kommet til at det ikke er grunn til det. Dette spørsmålet drøftes i punkt 20.9.

20.2 Etablering av tre, alternativt to avdelinger i kommisjonen

20.2.1 Bakgrunn

Etter utvalgets syn tilsier flere forhold at det er utilrådelig for Gjenopptakelseskommisjonen å fortsette med sin nåværende organisering. Utvalget mener for det første at den lange saksbehandlingstiden og den store arbeidsmengden for kommisjonsmedlemmene er bekymringsfull.

Som vist i punkt 14.4 har kommisjonsmedlemmene de siste tre årene hatt en gjennomsnittlig stillingsprosent for vervet på rundt 22 %. Det er videre grunn til å tro at arbeidsmengden for kommisjonsmedlemmene vil øke. Antallet mottatte saker har økt kraftig de siste årene. Selv om kommisjonen også har avsluttet flere saker enn i tidligere år, har den ikke evnet å holde tritt med det økte sakstilfanget. Restansene har derfor økt,⁶ og saksbehandlingstiden er gjennomgående lang.⁷ Kommisjonen har av den grunn fått økte bevilgninger til et midlertidig prosjekt i perioden 2024–2026 for å bygge ned restansene og redusere saksbehandlingstiden.⁸ Bevilgningen har ført til at kommisjonens sekretariat er utvidet til totalt 14

jurister og 4 politifaglige utredere.⁹ Kommisjonen har uttrykt bekymring for at det vil kunne bli vanskelig å holde restansene nede dersom den midlertidige utvidelsen ikke opprettholdes.

Det økte sakstilfanget og utvidelsen av sekretariatet medfører at også saksmengden for kommisjonsmedlemmene vil øke. Normalt har kommisjonsmedlemmene avholdt møter med ca. 4–6 ukers mellomrom, med to dager per sesjon. I 2023 og 2024 har det etter hvert blitt vanligere at møtene går over tre dager. Kommisjonen har gitt uttrykk for at det kan bli nødvendig å utvide sesjonene til møter over fire dager i en periode.¹⁰

Etter utvalgets syn er det på bakgrunn av dette tvilsomt om dagens kommisjonsstruktur er egnet til å muliggjøre målsetningen om å redusere saksbehandlingstiden og å sikre en tilstrekkelig grundig og betryggende behandling av gjenåpningssakene. Utvalget mener videre at det er grunn til å stille spørsmål om deltidsvervet som kommisjonsmedlem i praksis er – og i økende grad vil bli – for omfattende til å kunne kombinere med annet heltidsarbeid.

Et bierverv som overstiger 20 %, medfører at kommisjonsmedlemmet jevnt over må arbeide mer enn én ekstra arbeidsdag per uke. Utvalgets inntrykk er at kommisjonsmedlemmene i all hovedsak setter seg grundig inn i sakene som presenteres for dem. Flere utredere i kommisjonen har pekt på at kommisjonsmedlemmene generelt synes å være godt forberedt til møtene, og at det regelmessig reises detaljerte spørsmål om ulike sider av sakene. Samtidig har flere kommisjonsmedlemmer – både nåværende og tidligere – gitt uttrykk for at vervet som kommisjonsmedlem i praksis kan være krevende å kombinere med annet arbeid. Som nevnt i punkt 14.4 vil det variere med den enkelte arbeidsgiver i hvilken grad arbeidet kan reduseres eller for øvrig tilpasses vervet som kommisjonsmedlem, utover at det gis permisjon til møtene. Noen medlemmer utvalget har snakket med, har oppgitt at det som utgangspunkt forventes at de arbeider i samme omfang som ellers, med unntak av selve møtene. Forberedelsene til kommisjonsmøtene må derfor i hovedsak skje i helgene og på fritiden.

En generell tilbakemelding er videre at avlønningssnormen på to timer forberedelse per time i kommisjonsmøtet ikke alltid gjenspeiler arbeids-

⁶ Se punkt 15.2.

⁷ Se punkt 15.3.

⁸ Se Prop. 104 S (2023–2024) s. 45. Forslaget ble vedtatt i revidert statsbudsjett for 2024, se vedtak 857 post 468.

⁹ Dette vil være tallet på ansatte i sekretariatet ved utløpet av 2024 når den pågående ansettelsesprosessen som følge av ekstrabevilgningene er gjennomført.

¹⁰ Se også Gjenopptakelseskommisjonens årsrapport for 2023 s. 50: «Økende saksmengde og behandling av store saker utløser behov for ekstra møtedager.»

mengden som kreves for å gjøre en samvittighetsfull jobb. Begjæringene som presenteres for kommisjonen, vil ofte dreie seg om omfattende og komplekse straffesaker, hvor gjenåpningsspørsmålet ikke fremstår «åpenbart». De «åpenbare» sakene vil i stor grad være forkastet av lederen eller nestlederen alene, jf. straffeprosessloven § 397 tredje ledd. For å ta stilling til gjenåpningsspørsmålet kan det derfor være nødvendig å sette seg inn i et stort antall straffesaksdokumenter og i mange tilfeller en stor mengde rapporter, tilsvarende som er utarbeidet i forbindelse med gjenåpningssaken. Etter utvalgets syn er dette bekymringsfullt med tanke på det økte sakstilfanget i kommisjonen.

20.2.2 Avdelingsmodellen

På bakgrunn av dette foreslår utvalget at dagens kollegium på åtte kommisjonsmedlemmer (fem faste og tre varamedlemmer) inndeles på en annen måte enn i dag. Utvalget foreslår at kommisjonsmodellen endres slik at det opprettes flere avdelinger med kommisjonsmedlemmer for å ta stilling til gjenåpningsspørsmålet.¹¹ Modellen er skissert i figur 20.1.

En oppsplitting i avdelinger vil enkelt sagt føre til at kommisjonsmedlemmene ved behov får mer tid til å vurdere den enkelte sak enn i dag.¹² Utvalget antar at en slik innretning vil bidra til grundigere vurderinger i sakene som legges frem for kommisjonen, både i forberedelsene og ved drøftelsene i møtet. Det legges til grunn at en slik modell vil muliggjøre at kommisjonsmedlemmene i noe større grad får anledning til å lønnes etter medgått tid, og ikke etter en fastsatt norm basert på møtetiden. En mulig effekt er videre at kommisjonen i større grad vil kunne åpne for muntlig høringer og utspørring av for eksempel sakkyndige før avgjørelsen treffes. Denne muligheten benyttes i praksis ikke i dag.

Utvalget antar også at en slik modell vil kunne føre til at de enkelte kommisjonsmedlemmenes totale arbeidstid for kommisjonen reduseres. Det forutsettes med andre ord ikke at kommisjonsmedlemmene nødvendigvis vil arbeide like mye for kommisjonen som i dag. Dette vil kunne bidra til å gjøre vervet som kommisjonsmedlem enklere å forene med øvrig arbeid.

Forslaget er videre ment å muliggjøre at kommisjonens saksbehandlingstid reduseres. Som nevnt i forrige punkt er kommisjonens sekretariat utvidet gjennom en økt bevilgning fra Stortinget som trolig vil utvides til å gjelde også for 2025 og 2026.¹³ Bevilgningen er gitt for å sikre raskere saksbehandling og nedbygging av restanser i kommisjonen. Dersom denne målsetningen skal nås, må også kommisjonskollegiet innrettes slik at det vil være i stand til å behandle flere saker enn i dag.

I tillegg er forslaget ment å muliggjøre at kommisjonsmedlemmene får økt kontroll og innflytelse over utredningen av sakene og utformingen av avgjørelsene. Dette temaet belyses nærmere i punkt 20.2.3.

Utvalget foreslår primært at det opprettes tre avdelinger, hver med tre kommisjonsmedlemmer. I lys av den omfattende saksmengden og den lange saksbehandlingstiden antar utvalget at tre avdelinger som utgangspunkt vil være nødvendig. Kommisjonen har i dag en beholdning på om lag 400 uavsluttede saker.¹⁴ Ved utløpet av august 2024 hadde kommisjonen videre 56 pågående saker med en behandlingstid på over et år, hvor domfelte soner.¹⁵ Antallet avdelinger i kommisjonen kan på sikt eventuelt reduseres eller økes dersom saksmengden gjør det tilrådelig.

Forslaget innebærer som utgangspunkt at det oppnevnes ni faste kommisjonsmedlemmer, men dette vil avhenge av antall avdelinger.¹⁶ Sakene avgjøres i avdelinger med tre faste medlemmer. Utvalget ønsker så langt mulig å videreføre gjel-

¹¹ Se for øvrig utvalgets primære forslag til en mer omfattende omorganisering av kommisjonen i kapittel 24, som også er basert på at kommisjonskollegiet inndeles i avdelinger.

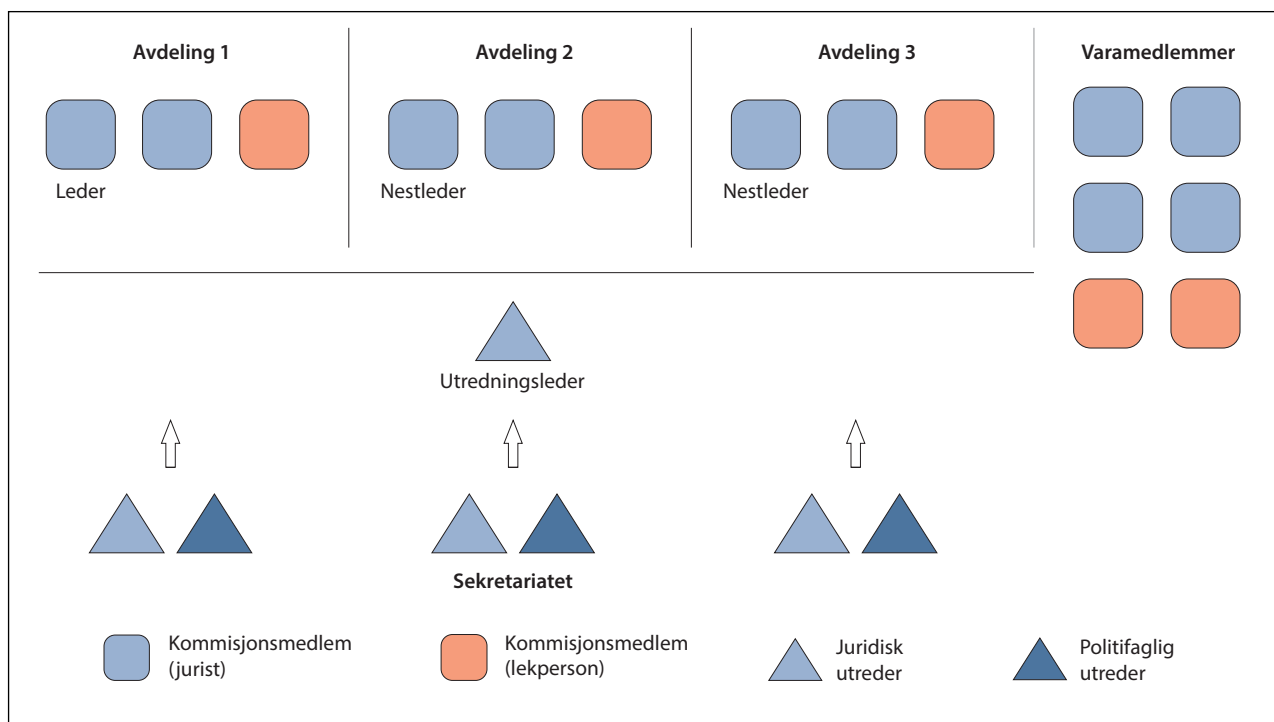
¹² Utvalget foreslår samtidig enkelte endringer som vil kunne medføre at det totale antallet saker som behandles av kommisjonsmedlemmene som kollegium, øker noe. Et siktemål med noen av utvalgets øvrige forslag er at flere tvilsomme begjæringene som omhandler bevisspørsmål, skal legges frem for kommisjonen til avgjørelse, og ikke forkastes av leder eller nestleder alene, jf. straffeprosessloven § 397 tredje ledd. Det vises til utvalgets forslag i punkt 20.7 og 20.8. Likevel vil det i praksis trolig bli snakk om en betydelig reduksjon i antall saker for de enkelte kommisjonsmedlemmene.

¹³ Forslaget er ment å gjelde for årene 2024–2026, se Prop. 104 S (2023–2024) s. 45.

¹⁴ Se punkt 15.2.

¹⁵ Se punkt 15.3.

¹⁶ Det foreslås ingen endringer i reglene for oppnevning eller funksjonstid for medlemmene som følge av denne modellen. Utvalget foreslår imidlertid enkelte generelle endringer i oppnevningssprosedyren for kommisjonsmedlemmene og en ny regel om funksjonstid for lederen av kommisjonen dersom vedkommende tidligere har vært kommisjonsmedlem, se punkt 20.5. Utvalget foreslår også å innføre åremål for utredning i sekretariatet, se punkt 20.4. Disse forslagene er ment å kunne gjennomføres uavhengig av hvilken innretning som velges, og vil altså gjelde både dersom kommisjonen forblir som i dag, dersom avdelingsmodellen velges, eller dersom den alternative organiseringen i kapittel 24 gjennomføres.



Figur 20.1 Inndeling av kommisjonskollegiet i flere avdelinger. Hver avdeling består i utgangspunktet av to jurister og én lekperson. Antallet utredere i kommisjonen vil variere, og det er for enkelhets skyld kun vist tre juridiske og tre politifaglige utredere i figuren. Etter utvalgets forslag vil også antallet varamedlemmer i denne modellen være fleksibelt og opp til å kommisjonen å vurdere, se punkt 20.2.4. Figuren viser også en utredningsleder for sekretariatet, se nærmere om forslaget i punkt 20.3.

dende fordeling mellom jurister og lekfolk. Som faste medlemmer oppnevnes i hver avdeling derfor to jurister og én lekperson. Det foreslås at avdelingene alltid skal bestå av tre medlemmer, hvorav minst én jurist, og at dette er en forutsetning for at kollegiet skal være beslutningsdyktig. Ved behov kan kollegiet altså settes med to lekpersoner og én jurist.¹⁷ Se nærmere om varaenes oppmøte og sammensetningen av kollegiet i punkt 20.2.4.

En konsekvens av forslagene det tas til orde for her, er at de enkelte gjenopningssakene vil bli vurdert av færre kommisjonsmedlemmer. Det kan ha betydning for vurderingen av gjenopningsspørsmålet. En fordel med et større kollegium er

at flere perspektiver fra personer med ulik erfaring kommer inn i vurderingen.

Etter utvalgets syn bør det derfor vurderes om konstellasjonene i avdelingene iblant eller regelmessig bør rullere. Dette kan bidra til erfaringsutveksling mellom medlemmene, sikre tilførsel av nye perspektiver og sørge for en enhetlig behandling på tvers av avdelingene. Det vises til at kommisjonen allerede har endret praksis slik at samme saksbehandler ikke lenger behandler gjentatte begjæringer i samme sak.¹⁸ Hensikten er å sikre at den nye begjæringen vurderes «med friske øyne» i sekretariatet. Det samme hensynet kan tilsi at en lignende praksis bør vurderes også for kommisjonsmedlemmenes behandling av begjæringen.¹⁹

¹⁸ Se punkt 14.3.

¹⁷ Etter den foreslåtte inndelingen vil den norske kommisjonstrukturen minne mer om organiseringen i den engelske gjenopptakelseskommisjonen (CCRC), hvor eventuell gjenåpning av sakene må besluttes i komiteer («decision-making committees») med minst tre medlemmer. Etter retningslinjene for CCRC er det kun stilt krav om at minst ett medlem har juridisk kompetanse, se CCRC Case Review Process (2024) punkt 5.2.2.

¹⁹ En slik løsning vil også medføre at spørsmål om inhabilitet grunnet medlemmenes tidligere befattning med gjenåpningssaken – i tilfeller hvor domfelte fremmer gjentatte begjæringer i samme sak – kan løses på en enkel måte. En kommisjonsmodell med «flere avdelinger, slik man har i England» var ett av forslagene som ble skissert for å løse denne problemstillingen da arbeidsgruppen evaluerte kommisjonen i 2012. Se Etterkontroll (2012) s. 93.

Utvalget viser videre til at kollegier med tre medlemmer finnes i flere sammenlignbare institusjoner, for eksempel i Utlendingsnemnda (UNE)²⁰ og den engelske gjenopptakelseskommisjonen (CCRC)²¹. I begge disse organene varierer sammensetningen av medlemmene i kollegiene fra sak til sak.²² For øvrig er også den skotske kommisjonen (SCCRC) beslutningsdyktig med tre kommisjonsmedlemmer, selv om det normalt vil være flere medlemmer til stede når avgjørelsene treffes.²³

Også i domstolene avgjøres saken som oftest av tre eller færre dommere. I sivile saker settes retten normalt med én dommer i tingretten, jf. domstolloven § 21 andre ledd, og tre dommere i lagmannsretten, jf. domstolloven § 12 første ledd. I straffesaker settes retten normalt med én fagdommer og to meddommere i tingretten, jf. straffeprosessloven § 276. I lagmannsretten avgjøres straffesaker av tre fagdommere dersom anken ikke gjelder bevisbedømmelsen under skyldspørsmålet eller straffutmålingen i saker med strafferamme over seks år, jf. domstolloven § 12 første ledd, jf. straffeprosessloven § 332 første ledd. Også spørsmål om siling av anker i straffesaker, jf. straffeprosessloven § 321, avgjøres av tre dommere, jf. utgangspunktet i domstolloven § 12. Når Høyesteretts ankeutvalg avgjør om det skal gis samtykke til anke til Høyesterett, jf. straffeprosessloven § 323, består ankeutvalget av tre høyesterettsdommere, jf. domstolloven § 5 første ledd.

Utvalget bemerker videre at den norske kommisjonsmodellen er basert på en forutsetning om at behovet for sakkyndige vurderinger som utgangspunkt dekkes ved innhenting av ekstern

bistand, se punkt 7.3.4. Den norske kommisjonens størrelse gjør at det – i mindre grad enn for eksempel i den engelske kommisjonen – er realistisk å dekke behovet for sakkyndig kompetanse internt i kommisjonsskollegiet som treffer avgjørelsene.

Utvalget legger til grunn at det vil være naturlig at kommisjonsmøtene i en av avdelingene – som i dag – ledes av kommisjonens leder. Trolig vil det være naturlig at kommisjonens nestleder har en lignende rolle i avdeling nummer to. Etter utvalgets syn bør også den tredje avdelingen ledes av et kommisjonsmedlem med tilsvarende kompetanse. Det foreslås derfor en endring i straffeprosessloven § 395 som klargjør at det kan oppnevnes flere nestledere. De ulike nestlederne som leder hver sin avdeling, vil dermed ha kompetanse til blant annet å forkaste begjæringer, jf. § 397 tredje ledd, og til å innvilge åpenbare begjæringer, se utvalgets forslag i punkt 20.8. Det antas for øvrig at kommisjonens leder vil danne et «bindeledd» mellom de øvrige avdelingslederne og utredningslederen, som etter utvalgets forslag vil ha ansvaret for det daglige utredningsarbeidet i sekretariatet, se utvalgets forslag i punkt 20.3.

Uansett om det opprettes to eller tre avdelinger, er det mye som tyder på at en slik organisering vil kunne bidra til å redusere kommisjonens samlede lønnsutgifter til kommisjonsmedlemmene. Dette er en naturlig følge av at de enkelte sakene vil bli vurdert av færre kommisjonsmedlemmer. Samtidig vil modellen trolig innebære at kommisjonsmedlemmene i praksis vil benytte noe mer tid per sak enn i dag til forberedelser og drøftelser i møtene. En slik utvikling er til dels ønskelig, og i tråd med målsetningen om å skape mer betryggende avgjørelser av gjenåpningsspørsmålet. Dette vil redusere innsparingen noe.

Forslaget forutsetter at det gjøres endringer i straffeprosessloven §§ 395 og 399. Det vises til omtalen av lovendringene og merknadene til disse i kapittel 26. Det vises for øvrig til utvalgets forslag om å endre beslutningskravet for avgjørelser om å gjenåpne til gunst i punkt 20.6.

20.2.3 Arbeidsdelingen mellom sekretariatet og kommisjonsmedlemmene

Utvalget legger til grunn at en inndeling i flere avdelinger vil frigjøre tid for kommisjonsmedlemmene. Dette vil muliggjøre at de involveres tettere i behandlingen av sakene, og at de får økt innflytelse og kontroll ved utredningen og utformingen av avgjørelsene.

²⁰ Se utlendingsloven § 78 første ledd. Se likevel andre ledd som åpner for at enkelte saker kan avgjøres i «stornemnd». Dette gjelder i hovedsak «[s]aker av prinsipiell betydning, saker med store samfunnsmessige eller økonomiske konsekvenser og saker på områder der det er tendenser til ulik praksis», jf. utlendingsforskriften § 16-4 andre ledd.

²¹ Det følger av den engelske kommisjonens saksbehandlingsregler at ett kommisjonsmedlem kan avslå gjenåpningsbegjæringen eller avvise den dersom vilkårene for å få den behandlet ikke er oppfylt, såkalte «Single Commissioner Decisions», se CCRC Case Review Process (2024) punkt 5.1. Dersom saken vurderes gjenåpnet, avgjøres den derimot av en komité som normalt settes med tre av kommisjonens medlemmer, hvorav som utgangspunkt («where practicable») minst én jurist, se retningslinjene punkt 5.2.2.

²² Etter utlendingsloven § 78 første ledd andre og tredje punktum skal de ulike nemndsmedlemmene «trekkes ut blant dem som er oppnevnt» til behandlingen av sakene i «nemndsamlinger». Ved nemdsamlingen kan nemnda imidlertid behandle flere saker, jf. fjerde punktum.

²³ I den skotske kommisjonen består det samlede kollegiet av totalt ni medlemmer inkludert lederen. Kollegiet er beslutningsdyktig med kun tre medlemmer, men det vil normalt være flere til stede.

Kommisjonsmedlemmenes begrensede mulighet til å kontrollere utredningen av gjenåpningssakene har lenge vært gjenstand for debatt, blant annet i forbindelse med arbeidsgruppens evaluering i 2012.²⁴ For å sikre kommisjonsmedlemmene mulighet til å vurdere om saken er godt nok opplyst før avgjørelsen tas, anbefalte arbeidsgruppen at utrederen som hovedregel burde presentere for kommisjonen en oversikt over etterforskningsskritt som er utført i kommisjonens regi, og at også fravær av utredningsskritt kort burde angis og begrunnes før utvalget treffer sin avgjørelse.²⁵

Utvalget er enig i denne anbefalingen. Utvalget forstår det slik at dette i stor grad er praksis i kommisjonen i dag, men vil likevel understreke betydningen av at dette gjøres. Det er avgjørende at kommisjonsmedlemmene er kjent med hvilke utredningsskritt som er gjort, og resultatet av dem, for å kunne ta stilling til gjenåpningsbegjæringen. Utvalget vil også understreke behovet for informasjon om utredningsskritt som er begjært, men ikke utført. Som arbeidsgruppen pekte på, har kommisjonsmedlemmene en plikt til å påse at sakene er tilstrekkelig utredet, og – om nødvendig – kreve ytterligere utredning før avgjørelsen tas.²⁶ Kommisjonen bør videre – slik praksis delvis er i dag – holdes løpende oppdatert om utredningen av sakene, spesielt i større saker som behandles over lengre tid.

Arbeidsgruppen foreslo også tiltak som var ment å sikre kommisjonsmedlemmene større innflytelse over overveielser og utformingen av kommisjonens avgjørelser av gjenåpningsspørsmålet. Arbeidsgruppen pekte på at utrederen som regel skrev et fullstendig utkast til avgjørelse, og mente at dette kunne «virke bindende for tanken og debatten» i kommisjonsmøtene.²⁷ Arbeidsgruppen mente at kommisjonsmedlemmene ville stå i friere i sin vurdering dersom de kun fikk presentert en redegjørelse for faktum og juss, uten et ferdig utformet utkast til avgjørelse.

Utvalget er enig i dette. Et av siktemålene med forslaget om å dele kommisjonen inn i flere avdelinger er å sikre at kommisjonsmedlemmene får mulighet til å drøfte utrederens forslag grundigere og involvere seg i større grad i utformingen av avgjørelsen.

Etter gjeldende retningslinjer har utrederen adgang til å presentere saken uten å legge inn for-

slag til kommisjonens vurderinger og konklusjon. Utvalget forstår det slik at dette gjøres noe oftere i dag enn tidligere, men at det fortsatt kun skjer unntaksvis. Utvalget mener at dette utgangspunktet bør snus, og at hovedregelen – i hvert fall i komplekse bevissaker – bør være at det ikke utformes et fullstendig utkast som inkluderer kommisjonens vurdering og konklusjon. Så langt mulig bør den nærmere vurderingen og konklusjonen holdes åpen, og heller føyes til etter kommisjonsmøtet i tråd med kommisjonens beslutning. Utvalget mener at en slik praksis vil kunne bidra til friere og mer veloverveide vurderinger av gjenåpningsspørsmålet, og i tillegg til bedre begrunnelser i vedtakene, hvor både hensyn som taler for og imot gjenåpning, kommer frem.²⁸

20.2.4 Varaenes oppmøte

Etter regelen i straffeprosessloven § 395 første punktum tiltrer varamedlemmene «ved forfall». Varaene har ikke stemmerett, med mindre de trer i stedet for et fast medlem som ikke er til stede. I praksis har det imidlertid – helt siden kommisjonen ble etablert – vært vanlig at samtlige varamedlemmer møter til alle kommisjonsmøter,²⁹ uavhengig om det er forfall, og at de deltar med synspunkter i diskusjonene.³⁰ Utvalget forstår det slik at varaene som regel også forbereder seg til møtene på lik linje med de faste medlemmene.

Denne praksisen har vært begrunnet i at det kan være vanskelig å sette seg inn i sakene på en god nok måte dersom behovet for tiltredelse først blir avklart i kort tid før møtet. Praksisen bidrar videre til å holde varamedlemmene oppdatert om saker som løper over tid, og er en enkel måte å sikre varamedlemmene opplæring på. I tillegg har det vært en oppfatning om at varamedlemmenes perspektiver bidrar positivt til vurderingen av gjenåpningsspørsmålet.

Utvalget oppfordrer kommisjonen til å vurdere om denne praksisen er nødvendig, og om det er mulig å innrette normen for varaenes oppmøte på en måte som er mer i tråd med lovens utgangs-

²⁴ Se nærmere om arbeidsgruppens evaluering i punkt 5.4.

²⁵ Etterkontroll (2012) s. 62.

²⁶ Etterkontroll (2012) s. 61.

²⁷ Etterkontroll (2012) s. 62.

²⁸ Se nærmere om kommisjonens begrunnelser i punkt 16.4 og utvalgets forslag til nye regler om utforming og begrunnelse av kommisjonens avgjørelser i punkt 21.10.

²⁹ Ibland har kommisjonen imidlertid avholdt enkelte møter uten samtlige varamedlemmer tilstede. Utvalget forstår det slik at dette hovedsakelig har skjedd ved avholdelse av digitale møter, hvor kommisjonen først og fremst har behandlet enkle saker.

³⁰ Se også Etterkontroll (2012) s 48: «Når det gjelder varamedlemmene har disse, helt siden kommisjonens oppstart, deltatt på møtene i kommisjonen, på linje med de ordinære medlemmene».

punkt. Gjeldende praksis innebærer at kommisjonen normalt lønner tre kommisjonsmedlemmer som ikke er stemmeberettiget, ved avgjørelsene som tas og forberedelsene til disse. Det bør vurderes om varaene heller først og fremst bør møte ved forfall, i alle fall dersom det aktuelle varamedlemmet har arbeidet for kommisjonen i noe tid, slik at behovet for opplæring og erfaring er mindre.

I den foreslåtte avdelingsmodellen vil det være opp til kommisjonen å avgjøre hvor mange varamedlemmer som skal oppnevnes og den nærmere fordelingen mellom jurister og lekpersoner. For å være beslutningsdyktig kreves det at minst tre medlemmer er til stede, men det forutsettes kun at minst én av disse er jurist. Dette åpner for at kommisjonen kan være beslutningsdyktig for eksempel dersom ett av de faste juristmedlemmene har forfall og erstattes av en lekperson som vara, slik at avdelingen vil bestå av to lekpersoner og en jurist.

Denne fleksibiliteten vil blant annet gjøre det mulig at et varamedlem som deltar i kommisjonsmøtene i en opplæringsfase, kan tre inn for et av de faste medlemmene ved forfall, uavhengig av om varamedlemmet er lekperson eller jurist. Fleksibiliteten vil altså gjøre det enklere for kommisjonen å utvikle nye normer for varaoppmøte som ivaretar behovet for opplæring og samtidig begrenser kommisjonens utgifter. Utvalget mener samtidig at det i alvorlige saker, eller saker som reiser rettslige spørsmål av betydning, bør tilstrebes at avgjørelsen tas med to jurister til stede. Det bør også etterstrebes at én lekperson deltar ved avgjørelser som reiser bevisspørsmål.

Utvalget mener for øvrig at en endring i normen for varaenes oppmøte som skissert over, bør vurderes også dersom det ikke gjøres endringer i den gjeldende organiseringen av kommisjonen.

20.2.5 Andre alternativer

Utvalgets primære forslag til organisering av Gjenopptakelseskommisjonen er beskrevet i kapittel 24. Utvalget foreslår der at kommisjonen deles inn i avdelinger med tre heltids- og deltidsansatte kommisjonsmedlemmer som treffer avgjørelsene. I saker som reiser bevisspørsmål, vil avdelingene etter en nærmere vurdering av blant annet sakens kompleksitet og alvor kunne settes med ytterligere to lekpersoner, se punkt 24.3.4. En lignende ordning med utvidelse av kommisjonskollegiet i komplekse bevissaker kan vurderes også dersom avdelingsmodellen skissert i dette kapitlet gjennomføres.

Selv om dagens kollegium med fem kommisjonsmedlemmer opprettholdes, mener utvalget at det bør vurderes å opprette flere avdelinger i Gjenopptakelseskommisjonen. En inndeling i flere avdelinger med fem kommisjonsmedlemmer vil kunne bidra til å redusere saksbehandlingstiden, sikre at saksmengden for det enkelte kommisjonsmedlem ikke blir for stor og skape mulighet for grundigere og mer betryggende behandling av sakene. Ettersom medlemmene lønnes på timebasis, vil en slik organisering heller ikke nødvendigvis medføre økte utgifter.

En slik innretning vil imidlertid ikke frigjøre mer tid til behandlingen av den enkelte sak innenfor gjeldende budsjettammer, slik forslaget i punkt 20.2.2 også tar sikte på. De enkelte sakene vil fortsatt behandles av fem kommisjonsmedlemmer. En slik innretning vil heller ikke muliggjøre at kommisjonsmedlemmene selv styrer utredningen av sakene og utformer avgjørelsene av gjenåpningsspørsmålet. Dette er et vesentlig formål med forslaget i kapittel 24.

Uansett innretning mener utvalget at normen for varaoppmøte bør endres, se punkt 20.2.4.

20.3 Innføring av utredningsleder og oppsplitting av lederens doble rolle

I representantforslaget som ligger til grunn for utvalgets gjennomgang av Gjenopptakelseskommisjonens virksomhet, er det pekt på at kommisjonens leder også er leder for sekretariatet. Dette innebærer ifølge forslaget at

«[...] leder drøfter saken med sekretariatet og har ansvar for både utredninger og konklusjoner. Det kan medføre at leder føler en lojalitet til sine ansattes innstillinger. Det bør vurderes om det bør innføres et skille mellom sekretariatets leder og kommisjonens leder.»³¹

Etter straffeprosessloven § 395 første ledd andre punktum skal kommisjonen ha en leder og en nestleder som begge er faste kommisjonsmedlemmer. Både lederen og nestlederen har kompetanse til å treffe en rekke avgjørelser alene, jf. § 395 tredje ledd andre punktum, herunder om å forkaste begjæringer etter forenklet behandling, jf. § 397 tredje ledd tredje punktum, og å avhente vitner med tvang, jf. § 398 a tredje ledd.

³¹ Dokument 8:30 S (2022–2023) s. 1.

For øvrig sier loven og forarbeidene lite om ledelsen av sekretariatet.³² I praksis har en av kommisjonens erfarne utredere bistått lederen ved å treffe enkelte avgjørelser etter fullmakt ved lederens fravær. Dette har særlig vært aktuelt for avgjørelser som medfører utgifter, typisk om oppnevning av forsvarer. Vedkommende har imidlertid ingen formell lederrolle og har heller ikke i praksis fungert som en leder for sekretariatet, utover å gi faglige råd og treffe avgjørelser etter delegasjon.³³ Kommisjonens leder har både hatt personalansvaret og ansvaret for det løpende utredningsarbeidet i sekretariatet.

Lederen for kommisjonen har dermed en «dobbel rolle», i den forstand at vedkommende både er leder for kollegiet av medlemmer som treffer avgjørelsene, og i tillegg den som har ansvar for sekretariatets utredning. Denne innretningen har delvis støtte i forarbeidene, hvor det ble uttrykt at lederen burde få «reell mulighet til å lede det daglige arbeidet i kommisjonen og til å styre arbeidet med sakene».³⁴ Samtidig har innretningen skapt diskusjon. I arbeidsgruppens etterkontrollrapport ble det pekt på at «[i]nnholdet og rammene for lederrollen i den norske kommisjon er svakt formalisert», og lederens «dobbelrolle» ble drøftet særskilt.³⁵ Arbeidsgruppen pekte på faren for at lederen «identifiserer seg så sterkt med sekretariatet, at både lederen og kommisjonsmedlemmenes uavhengige vurdering av sakene svekkes».³⁶ I tillegg viste arbeidsgruppen til at den doble rollen gir lederen «en privilegert posisjon i forhold til de øvrige medlemmene, som kan komme til å svekke kommisjonen som kollegialt organ».³⁷ Arbeidsgruppens anbefaling var at «kommisjonslederrollen [burde] tydeliggjøres og [...] nestlederrollen for sekretariatet styrkes».³⁸

Etter utvalgets syn er den doble lederrollen uheldig. Utvalget slutter seg til arbeidsgruppens syn om at dobbeltrollen kan føre til at lederen –

ved avgjørelsen av gjenåpningsspørsmålet – blir påvirket av valgene som tas under utredningen av saken. For eksempel vil vurderingene som gjøres i kommisjonsmøtene, kunne bli påvirket av om utrederen – ofte i samråd med lederen – har funnet det unødvendig å foreta nærmere utrednings-skritt i saken. Den doble lederrollen kan dermed føre til en mindre åpen innstilling ved avgjørelsen av gjenåpningsspørsmålet. Dette er også påpekt av flere forsvarere i utvalgets spørreundersøkelse.

Videre er det etter utvalgets syn uheldig at lederen – gjennom ledelsen av sekretariatet – vil kunne opparbeide seg en kjennskap til saken som langt overskrider de andre kommisjonsmedlemmenes forståelse. Dette kan føre til at lederens oppfatning betraktes som mer «opplyst», og at lederens synspunkter derfor – mer eller mindre bevisst – tillegges større vekt enn de øvrige medlemmenes.

Utvalget foreslår derfor at det opprettes en ny stilling som utredningsleder i kommisjonen, som vil ha ansvar for å lede det daglige utredningsarbeidet i sekretariatet. Forslaget er også ment å lette arbeidsbyrden for lederen, som i dag fungerer både som utredningsleder, kommisjonsmedlem og overordnet administrativ sjef for virksomheten. En målsetning er å legge til rette for at lederen kan treffe avgjørelser om å gjenåpne enkle saker alene,³⁹ samt frigjøre mer tid til den overordnede, administrative driften av virksomheten. Videre vil utredningslederen kunne bidra til å skape en mer betryggende behandling av avgjørelser om å forkaste begjæringer, jf. § 397 tredje ledd.⁴⁰

Et siktemål med forslaget er i tillegg å skape mulighet for økt oppfølging av utrederne. Det omfattende ansvaret lederen har i dag, kan gjøre det vanskelig å følge opp den daglige utredningen på en grundig måte, samt å føre tilstrekkelig oversyn med fremdriften i sakene. Muligheten for å opprette en slik stilling har også blitt tatt opp av enkelte ansatte i sekretariatet, som særlig har vist til et ønske om tettere oppfølging og faglig «sparring». Utvalget antar at behovet for en koordinerende rolle i sekretariatet også vil øke, med tanke på økningen i antall begjæringer som fremmes for kommisjonen og den nylige utvidelsen av sekretariatet.⁴¹

Utvalget viser for øvrig til at lignende stillinger finnes i den engelske og delvis i den skotske gjenopptakelseskommisjonen. I den skotske kommi-

³² Forarbeidenes uttalelser om sekretariatet er beskrevet nærmere i punkt 7.3.2 og 7.3.4.

³³ Arbeidsgruppen beskrev en lignende rolle for en av utrederne i sekretariatet: «En av de juridiske utrederne har tittelen 'nestleder'. Det er noe uklart for arbeidsgruppen hvilke arbeidsoppgaver vedkommende har. [...] Vedkommende synes imidlertid å ha en form for 'avlastningsfunksjon' for sekretariatets leder, men har verken en linjefunksjon med instruksjonsmyndighet eller noen form for personalansvar overfor de øvrige utrederne.» Se Etterkontroll av Gjenopptakelseskommisjonen (2012) s. 58.

³⁴ Innst. O. nr. 114 (2000–2001) s. 6.

³⁵ Etterkontroll (2012) s. 51.

³⁶ Etterkontroll (2012) s. 52.

³⁷ Etterkontroll (2012) s. 51.

³⁸ Etterkontroll (2012) s. 53.

³⁹ Se utvalgets forslag i punkt 20.8.

⁴⁰ Se nærmere i punkt 20.7.

⁴¹ Se punkt 15.2 og 15.8.

sjonen fungerer én person både som overordnet administrativ leder og leder for utredningsenheten, og er ikke medlem av kollegiet som treffer avgjørelsene.

Utvalget antar at utredningslederen bør ansettes av kommisjonen i en heltidsstilling etter ordinære regler for ansettelse i det offentlige. I straffeprosessloven § 395 fjerde ledd andre punktum heter det at kommisjonen «tilsetter et nødvendig antall saksforberedere». Utvalget legger til grunn at også utredningslederen vil omfattes av denne bestemmelsen.

Den foreslåtte bestemmelsen om at utrederne kan ansettes på åremål, er også ment å omfatte utredningslederen, se utvalgets forslag i punkt 20.4. Det forutsettes at denne adgangen benyttes. For å sikre en viss fleksibilitet mener utvalget imidlertid at eventuell tid som utreder ikke bør telle med i åremålsperioden for utredningslederen dersom denne først har vært ansatt som utreder.

For øvrig mener utvalget at lederens og nestlederens rolle og kompetanse bør opprettholdes som i dag. Det foreslås derfor ingen øvrige endringer i reglene som omhandler dem.⁴² Utvalget antar videre at utredningslederen vil få delegert kompetanse fra lederen til å ta avgjørelser som omhandler utredningsarbeidet, herunder om å oppnevne forsvarer, oppnevne sakkyndig, begjære etterforskningskritt fra påtalemyndigheten mv. Inntrykket er for øvrig at de ovennevnte hjemlene for å avhente vitner med tvang og lignende sjelden brukes praksis. Det foreslås derfor heller ingen utvidelse av kompetansereglene i loven.

20.4 Åremål for utrederne

Etter gjeldende regler gjelder ingen begrensning for hvor lenge utrederne i sekretariatet kan være ansatt i Gjenopptakelseskommisjonen. Om utrederne – i likhet med kommisjonsmedlemmene – burde være ansatt på åremål, er ikke vurdert i proposisjonen som lå til grunn for opprettelsen av kommisjonen.⁴³ Sekretariatets sammensetning og arbeidsbetingelser ble i liten grad drøftet i lovforarbeidene.

Spørsmålet ble tatt opp av arbeidsgruppen som evaluerte kommisjonen i 2012. I intervjuer med arbeidsgruppen uttrykte noen av de ansatte i sekretariatet «en viss bekymring for at kommisjonens utredere over tid kan utvikle mindre åpenhet for at 'her kan det være noe feil'», og mente at «utredere på åremål bør vurderes».⁴⁴ Arbeidsgruppen pekte også på at «[å]remålsstillinger kan hindre at utrederne 'gror fast' i rollen», men foreslo likevel ikke å innføre åremål for sekretariatet. Arbeidsgruppen viste til at åremålsstillinger «ellers ikke er vanlig i forvaltningsorganer», og at det ikke var noe særskilt behov for en slik løsning for utrederne i Gjenopptakelseskommisjonen.⁴⁵

I senere tid har spørsmålet blitt tatt opp på ny, blant annet i forbindelse med kommisjonens behandling av Viggo Kristiansens begjæringer i Baneheia-saken. Et spørsmål som særlig har vært diskutert, er om det er nødvendig å begrense funksjonstiden for utrederne for å sikre tilstrekkelig oppdatert etterforskningskompetanse.⁴⁶

Etter utvalgets syn tilsier den raske teknologiske utviklingen i etterforskningsfaget at det er grunn til å sikre en viss sirkulasjon blant de politifaglige utrederne i kommisjonen. Også for de juridiske utrederne er det grunn til å etterstrebe oppdatert fagkompetanse og at kommisjonen jevnlig tilføres erfaring og impulser fra andre deler av rettsvesenet. Utvalget mener videre at åremålsstillinger kan bidra til å sikre at begjæringene møtes med åpenhet og nysgjerrighet.

Utvalget viser for øvrig til forslagene i punkt 20.2, hvor betydningen av å øke kommisjonsmedlemmenes innflytelse over utredningen og avgjørelsen av gjenåpningssakene fremheves. Utrederne er formelt sett bare ansvarlige for utredningen av gjenåpningssakene, men har i praksis også stor innflytelse på kommisjonens avgjørelse av gjenåpningsspørsmålet. Det kan være uheldig om enkelte utredere får en for fremtredende rolle og innflytelse over kommisjonens avgjørelser og – med tiden – over kommisjonens praksis. Etter utvalgets syn er det derfor naturlig at utrederne – i likhet med kommisjonsmedlemmene – ansettes på åremål. Utvalget viser ellers til at en slik ordning ble innført for utrederne i Høyesterett i 2001,⁴⁷ hvor lignende hensyn delvis gjør seg gjeldende.

⁴² Se imidlertid utvalgets forslag til en justering av ordlyden i § 395 første ledd som vil klargjøre at det kan oppnevnes flere nestledere i kommisjonen. Forslaget har sammenheng med forslaget om å dele kommisjonen inn i flere avdelinger, se punkt 20.2. Kompetansereglene vil dermed kunne utvides til å gjelde flere nestledere, men det foreslås ingen innholdsmessige endringer i kompetansereglene.

⁴³ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001).

⁴⁴ Se Etterkontroll (2012) s. 58.

⁴⁵ Etterkontroll (2012) s. 59.

⁴⁶ Spørsmålet er blant annet tatt opp i Politiforum (05.12.22).

⁴⁷ Ved lov 28. april 2000 nr. 34 ble domstoloven § 61 endret slik at det åpnes for at Høyesteretts «[p]rotokollsekretærer og utredere kan tilsettes på åremål». Åremålsstillinger ble i praksis innført i 2001, se Etterkontroll (2012) s. 59.

Gjeldende praksis for utrederne i Høyesterett er at åremålet settes til syv år. Etter utvalgets syn vil åremål på syv år – som for øvrig gjelder for kommisjonens leder – være naturlig også for utrederne i kommisjonen.

Det følger av statsansatteloven § 10 at åremålsstillinger forutsetter lovhjemmel eller stortingsvedtak. Utvalget foreslår at adgangen til å ansette utrederne på åremål lovfestes i straffeprosessloven § 395 nytt tredje ledd tredje punktum, se nærmere om lovforslaget i kapittel 26. I likhet med det som gjelder for Høyesterett, jf. domstoloven § 61, foreslås en bestemmelse som åpner for at kommisjonens utredere «kan» ansettes på åremål. Det forutsettes imidlertid at denne adgangen benyttes.

Bestemmelsen vil også omfatte utredningslederen, se forslaget i punkt 20.3. Utvalget mener at adgangen til å ansette på åremål også bør benyttes for utredningslederen, og at en åremålsperiode på syv år vil være naturlig også for denne. For å sikre en viss fleksibilitet mener utvalget imidlertid at eventuell tid som utreder ikke bør telle med i åremålsperioden for utredningslederen dersom vedkommende først har vært ansatt som utreder.

20.5 Vervet som kommisjonsmedlem: funksjonstid og offentlig utlysning

Reglene for oppnevning av kommisjonsmedlemmene er regulert i straffeprosessloven § 395 andre ledd. Det heter der at

«[k]ommisjonens leder utnevnes av Kongen i statsråd for en periode på 7 år uten adgang til gjenutnevning. Kommisjonens øvrige medlemmer og varamedlemmer oppnevnes av Kongen i statsråd for en periode på 3 år med adgang til én gjenoppnevning.»

Bestemmelsene er forstått slik at funksjonstiden som leder ikke påvirkes av eventuell tidligere tid som kommisjonsmedlem. Dersom et kommisjonsmedlem senere ansettes som leder for kommisjonen, vil vedkommende derfor i praksis kunne fungere som kommisjonsmedlem i til sammen 13 år.

Ordningen har skapt debatt, blant annet ved utnevnelsen av Helen Sæter som kommisjonsleder i 2010.⁴⁸ Arbeidsgruppen som evaluerte kommisjonen i 2012, var også inne på spørsmålet. Arbeidsgruppen mente at det kunne stilles spørsmål ved hvor heldig det er at kommisjonens leder tidligere har vært kommisjonsmedlem, og pekte på at vedkommende vil kunne fungere som med-

lem i totalt 13 år.⁴⁹ For å «unngå at kommisjonens leder blir sittende for lenge i kommisjonen» mente arbeidsgruppen at det burde innføres en samlet funksjonstid på 10 år for tilfeller hvor kommisjonens leder tidligere har vært kommisjonsmedlem eller varamedlem.⁵⁰

Utvalget slutter seg til arbeidsgruppens vurdering. Ut fra hensynene som begrunner åremålsreglene for kommisjonens medlemmer, er det etter utvalgets syn uheldig at et kommisjonsmedlem – ved senere å bli utnevnt som leder – kan delta i kommisjonskollegiet i totalt 13 år. Ønsket om å sikre nysgjerrighet og tilførsel av nye impulser i kommisjonen taler for at funksjonstiden som leder bør påvirkes av om vedkommende tidligere har vært kommisjonsmedlem.

Samtidig mener utvalget at det bør være adgang til at et tidligere medlem som har fungert i to åremålsperioder, kan bli utnevnt som leder. Det kan være en fordel at lederen har erfaring fra tidligere arbeid i kommisjonen. Utvalget foreslår derfor – som arbeidsgruppen – at den totale funksjonstiden i slike tilfeller begrenses til 10 år. Etter forslaget skal begrensningen gjelde uavhengig av om det har gått noe tid fra personen var medlem av kommisjonen, og frem til vedkommende ble utnevnt til leder.

Utvalget mener videre at det bør gjøres endringer i *prosedyren* for oppnevning av kommisjonsmedlemmene.

De nærmere rutinene for oppnevningen av kommisjonsmedlemmene er i liten grad formalisert. Utvalget har derfor vært i kontakt med Justis- og beredskapsdepartementet for å få nærmere informasjon om hvordan oppnevningene skjer i praksis.

For kommisjonens leder skjer tilsettingen gjennom en ordinær ansettelsesprosess, etter at stillingen er lyst ut offentlig. Departementet vil i den forbindelse innhente synspunkter fra diverse berørte grupper, som Dommerforeningen og

⁴⁸ Sæter hadde fungert som kommisjonsmedlem siden oktober 2004 og var inne i utløpet av sin andre treårsperiode. I et skriftlig spørsmål på Stortinget ble daværende justisminister Knut Storberget spurt om utnevnningen av Sæter til leder var i tråd med formålet bak åremålsreglene for kommisjonens medlemmer. Storberget svarte at «[d]et å ha vært medlem eller varamedlem i Kommisjonen for gjenoptakelse av straffesaker, utelukker ikke at man kan utnevnes til leder. Helen Sæter har ikke vært leder av kommisjonen tidligere, og dermed kunne hun utnevnes til leder etter straffeprosessloven § 395», se Dokument nr. 15:1253 (2009–2010).

⁴⁹ Etterkontroll (2012) s. 55.

⁵⁰ Etterkontroll (2012) s. 55 og s. 119.

Advokatforeningen, før utlysningen. Formelt oppnevnes lederen deretter av Kongen i statsråd.

Ved oppnevningen av de øvrige kommisjonsmedlemmene er praksis derimot at stillingen ikke lyses ut offentlig. I praksis skjer oppnevningen av disse ved at departementet utarbeider et forslag med aktuelle kandidater som oversendes til regjeringen. Forslagene vil være basert på innspill fra berørte interesseorganisasjoner, som ofte vil ha sonder med sine medlemmer i forkant. Hvilke interessegrupper som kontaktes, er delvis avhengig av hvilken faglig bakgrunn det er ønskelig at det nye kommisjonsmedlemmet skal ha. Dersom det for eksempel er ønskelig å oppnevne en person med dommerbakgrunn, vil departementet kontakte Dommerforeningen. I tråd med forutsetningene i forarbeidene etterstreber kommisjonen at juristmedlemmene skal ha variert erfaring fra ulike deler av strafferettspleien.⁵¹ Departementet foretar deretter en intern vurdering av aktuelle kandidater før forslagene oversendes til Kongen i statsråd for oppnevning. Før forslagene oversendes, kan det også være aktuelt å kontakte kommisjonen for innspill.

Oppnevningsprosedyren ble kritisert av arbeidsgruppen som evaluerte kommisjonen i 2012. Arbeidsgruppen skrev at det var «uklart» for dem hvordan departementet gikk frem for å rekruttere kommisjonsmedlemmene, og at rekrutteringen syntes å skje gjennom «lukkede og lite forutsigbare prosesser».⁵² Arbeidsgruppen vurderte ordningen slik:

«Selv om rekrutteringsprosessen til kommisjonen nok ikke skiller seg vesentlig fra andre lignende rekrutteringsprosesser, er det grunn til å understreke at en lukket og lite forutsigbar prosess ikke er uproblematisk. Det er en viss fare for at rekrutteringen da skjer gjennom rekrutterernes egne nettverk, som igjen kan begrense 'synsfeltet' og føre til at dyktige kandidater overses. Det at prosessen er lukket kan også i seg selv svekke tilliten til prosessen og i ytterste instans tilliten til kommisjonen. Arbeidsgruppen anbefaler derfor at rekrutteringen gjøres åpen gjennom en offentlig utlysning.»⁵³

Arbeidsgruppen pekte videre på at både kommisjonen i England og Skottland utnevner sine med-

lemmer etter offentlig utlysning.⁵⁴ Utvalget forstår det slik at det samme gjelder i dag.

Utvalget slutter seg til arbeidsgruppens vurdering. Selv om departementet i praksis synes å gjennomføre en forholdsvis bred vurdering av aktuelle kommisjonsmedlemmer, hvor berørte organisasjoner får komme med innspill, er det etter utvalgets syn et selvstendig poeng at rekrutteringsprosessen bør være offentlig og åpen for allmennheten. Dette har betydning for allmennhetens tillit til kommisjonen.

En offentlig rekrutteringsprosess kan også bidra til å sikre et bredere rekrutteringsgrunnlag. Dette ble påpekt av Riksadvokatembetet i høringsvaret til etterkontrollrapporten.⁵⁵ Riksadvokaten pekte videre på at spørsmål om offentlig utlysning også var reist med tanke på utnevning av medlemmer til Den rettsmedisinske kommisjon, og at man i Spesialenheten for politisaker hadde gått over til offentlig utlysning av vervene i etaten.⁵⁶ Etter gjeldende retningslinjer oppnevnes medlemmene til Den rettsmedisinske kommisjonen nå etter offentlig utlysning.⁵⁷

Utvalget foreslår derfor at kommisjonsmedlemmene rekrutteres gjennom offentlig utlysning. Medlemmene skal fortsatt oppnevnes av Kongen i statsråd, men det forutsettes altså at aktuelle kandidater som søker på stillingen, vurderes i den sammenheng. Utvalget antar at det ikke vil være nødvendig å lyse ut vervet dersom kommisjonsmedlemmet ønsker gjenoppnevning.

Departementets adgang til å oppnevne stedfortredere dersom kommisjonen «ellers ikke vil være vedtaksfør», jf. § 395 andre ledd tredje punktum, opprettholdes.⁵⁸

20.6 Bestemmende mindretall for avgjørelser om å gjenåpne

Det følger av straffeprosessloven § 395 første ledd at kommisjonen skal ha fem faste medlemmer og tre varamedlemmer som tiltrer ved forfall. I § 399 andre punktum er det bestemt at fem medlemmer, hvorav tre jurister, avgjør om gjenåpningsbegjæringen skal tas til følge. Avgjørelsen treffes med

⁵⁴ Etterkontroll (2012) s. 49–50.

⁵⁵ Riksadvokaten (22.03.13) s. 2. Også de øvrige høringsinstansene som uttalte seg om spørsmålet, var positive til forslaget. Se Advokatforeningen (01.02.13) s. 7 og NFES (01.02.13) punkt 2.2.1.

⁵⁶ Riksadvokaten (22.03.13) s. 2.

⁵⁷ Justis- og beredskapsdepartementet (05.03.18) punkt 4.

⁵⁸ Bestemmelsen foreslås imidlertid flyttet til § 395 andre ledd *fjerde* punktum, se lovforslaget i kapittel 26.

⁵¹ Se Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 35.

⁵² Etterkontroll (2012) s. 49.

⁵³ Etterkontroll (2012) s. 50.

alminnelig flertall, jf. § 395 tredje ledd andre punktum, med mindre begjæringen forkastes av leder eller nestleder alene, jf. § 397 tredje ledd.

Utvalget har i punkt 20.2 tatt til orde for å dele kommisjonen inn i avdelinger som hver skal bestå av tre kommisjonsmedlemmer. En slik inndeling innebærer at kravet til antall stemmer for å gjenåpne en sak vil endres. Dersom kravet om alminnelig flertall opprettholdes, vil gjenåpning forutsette at to av tre kommisjonsmedlemmer stemmer for gjenåpning. Etter dagens inndeling kreves det derimot kun at tre av fem kommisjonsmedlemmer stemmer for å gjenåpne, altså en noe lavere brøk.

Utvalget mener at stemmekravet for avgjørelser om å innvilge gjenåpning bør endres, slik at det vil være tilstrekkelig for gjenåpning at ett av tre kommisjonsmedlemmer stemmer for gjenåpning. En regel om «bestemmende mindretall» for gjenåpning vil etter utvalgets syn føre til en mer rettssikker og tillitvekkende behandling av gjenåpningsspørsmålet. Etter dagens ordning kan gjenåpning nektes selv om to kommisjonsmedlemmer har stemt for gjenåpning. Et slikt utfall kan virke lite tillitvekkende og føre til spekulasjon om hvordan utfallet av saken hadde blitt med en annen sammensetning av kollegiet. Etter utvalgets forslag vil det derimot kreves enstemmighet for å nekte gjenåpning.

Etter utvalgets syn vil et slikt beslutningskrav også være mer i tråd med de materielle vilkårene for gjenåpning. Etter straffeprosessloven § 391 nr. 3 kan gjenåpning kreves dersom en ny omstendighet eller et nytt bevis «synes egnet» til å føre til frifinnelse eller lavere straff. Høyesterett har uttalt at en «rimelig mulighet» for frifinnelse er tilstrekkelig, og at det ikke kreves sannsynlighetsovervekt.⁵⁹ Etter § 392 andre ledd kan gjenåpning skje dersom særlige forhold gjør det «tvilsomt» om dommen er riktig, og tungtveiende hensyn tilsier at spørsmålet om siktedes skyld blir prøvd på ny. I tilfeller hvor ett eller flere kommisjonsmedlemmer mener at vilkårene er oppfylt, kan det hevdes at det er naturlig å se det slik at det er en «rimelig mulighet» for frifinnelse, eller at dommen fremstår «tvilsom» – selv om et flertall kommer til motsatt resultat.⁶⁰

Det kan fremstå betenkelig at en så viktig avgjørelse som gjenåpning av rettskraftige straffedommer vil kunne avgjøres av én persons stemme. Utvalget viser i den sammenheng til at regler om bestemmende mindretall finnes på flere områder i straffeprosessen. For eksempel kreves det enstemmighet for avgjørelser om å nekte samtykke eller om å nekte anken fremmet til ankefor-

handling i lagmannsretten, jf. straffeprosessloven § 321 tredje ledd. Etter straffeprosessloven § 35 første ledd kreves det fem av syv stemmer, hvorav minst én fra en fagdommer, for å avgjøre skyldsspørsmålet til ugunst for siktede i lagmannsretten. Et mindretall på tre kan altså frifinne.

Utvalget antar at en regel om bestemmende mindretall kun vil få betydning i et begrenset antall saker. Undersøkelser har vist at dissenser forekommer relativt sjelden i kommisjonen. I perioden 2015–2020 forekom dissenser i rundt 6 % av gjenåpnede saker og i rundt 4 % av sakene behandlet av kommisjonen som kollegium som ikke ble tatt til følge.⁶¹ Det er videre grunn til å tro at andelen dissensavgjørelser vil bli mindre dersom antallet kommisjonsmedlemmer som treffer avgjørelsene, reduseres fra fem til tre.

Endringen foreslås gjennomført ved en ny bestemmelse i § 399 nytt andre ledd andre punktum om at kommisjonens avgjørelse om å nekte gjenåpning til gunst krever enstemmighet. Bestemmelsen innebærer at én stemme vil være tilstrekkelig for gjenåpning, og må ses i sammenheng med utvalgets forslag om å redusere antallet kommisjonsmedlemmer i kollegiet fra fem til tre per avdeling. Utvalget mener likevel at det kan være grunn til å innføre en regel om bestemmende mindretall for gjenåpning til gunst også dersom forslaget om å dele kommisjonen inn i avdelinger med tre kommisjonsmedlemmer ikke blir fulgt opp. I så fall bør det vurderes om gjenåpning skal kreve to, og ikke bare én, stemme. Utvalget antar at det i så fall vil være naturlig å kreve at minst to av fem medlemmer stemmer for gjenåpning.

Bestemmelsen gjelder avgjørelser i kommisjonskollegiet som tar stilling til *gjenåpningsspørsmålet*. For øvrig foreslås bestemmelsen i nåværende § 395 tredje ledd andre punktum videreført, slik at utgangspunktet for andre typer avgjørelser – for eksempel om prosessuelle spørsmål dersom disse vurderes av kommisjonskollegiet – vil være

⁵⁹ Jf. bl.a. Rt. 2005 s. 1665 avsnitt 21.

⁶⁰ Magnus Jerkø har hevdet at det er noe tilsynelatende «paradoksalt» ved dissenser i avgjørelser om å nekte eller innvilge gjenåpning etter § 391 nr. 3. Jerkø legger til grunn at egnethetskriteriet innebærer at det må gjøres en hypotetisk vurdering av hvordan de nye bevisene eller omstendighetene ville blitt vurdert i en rettsbehandling, sett i sammenheng med de opprinnelige bevisene som førte til domfellelse. Vurderingen er «asymmetrisk», ettersom det er tilstrekkelig for gjenåpning at frifinnelse fremstår som en «rimelig mulighet». Jerkø stiller spørsmålet: «[Dersom] to medlemmer av kommisjonen anser et nytt bevis for å være frifinnende, mens tre vurderer det annerledes [:] Vil det ikke være en rimelig mulighet for at det er de to som har truffet best i sin vurdering?» Se Jerkø (2022) s. 81–82.

⁶¹ Kulmiye (2022) s. 38–39.

at de treffes ved alminnelig flertall.⁶² Utvalget legger imidlertid til grunn at den nye bestemmelsen også vil omfatte kommisjonens vurdering av om en tidligere avgjørelse om å nekte gjenåpning skal omgjøres, slik at det vil være tilstrekkelig med én stemme for å omgjøre til domfeltes gunst.

Bestemmelsen gjelder kun for avgjørelser om å gjenåpne til *gunst*. Etter utvalgets syn tilsier de nevnte hensynene som ligger til grunn for forslaget, at bestemmelsen bør avgrenses mot gjenåpning til skade. For gjenåpning til skade vil regelen derfor – som i dag – være at gjenåpning forutsetter alminnelig flertall, altså to av tre stemmer etter den foreslåtte inndelingen.

20.7 Mer betryggende behandling av avgjørelser om å forkaste

Gjenopptakelseskommisjonens adgang til å forkaste en begjæring uten nærmere behandling er regulert i straffeprosessloven § 397 tredje ledd, som lyder:

«Gjelder begjæringen en avgjørelse som etter sin art ikke kan gjenåpnes, eller inneholder den ingen grunn som etter loven kan føre til gjenåpning, kan kommisjonen uten nærmere behandling forkaste begjæringen etter reglene om kjennelse. Det samme gjelder hvor begjæringen av andre grunner åpenbart ikke kan føre frem. Avgjørelsen kan tas av kommisjonens leder eller nestleder. Når en avgjørelse etter første punktum ikke byr på tvil, kan den treffes uten annen begrunnelse enn en henvisning til bestemmelsen her.»

Bestemmelsen i andre punktum gir adgang til å avgjøre gjenåpningssaken etter en forenklet prosedyre dersom det er «åpenbart» at begjæringen ikke kan føre frem. Begjæringen kan vurderes uten nærmere undersøkelser, og uten at den forellegges partene for uttalelse. Avgjørelsen kan videre tas av leder eller nestleder alene. Som begrunnelse for regelen er det i forarbeidene vist til kapasitetshensyn, og at hensynet til en forsvarlig bruk av kommisjonens ressurser tilsier at begjæringer som «åpenbart er ugrunnete», ikke behandles like grundig som andre begjæringer.⁶³

⁶² Bestemmelsen i nåværende § 395 tredje ledd andre punktum videreføres, men foreslås flyttet til § 399 første ledd første punktum, se spesialmerknaden til bestemmelsen i punkt 26.1.

⁶³ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 37.

Det vises til den nærmere redegjørelsen i punkt 8.4.

Lederens adgang til å forkaste begjæringer på egen hånd benyttes i praksis i stor grad. Normalt avgjøres ca. halvparten av begjæringene kommisjonen mottar, av leder eller nestleder alene.⁶⁴ I 2023 var andelen 49 % av de realitetsbehandlede sakene og i 2019 hele 60 %.⁶⁵

Etter utvalgets syn er det grunn til å stille spørsmål om terskelen for at leder eller nestleder forkaster begjæringen på egen hånd, i praksis ligger noe lavere enn ordlyden og formålet bak bestemmelsen skulle tilsi. Utvalgets gjennomgang av kommisjonens avgjørelser har vist eksempler på begjæringer som er forkastet av leder alene, hvor det kan stilles spørsmål om det var «åpenbart» at begjæringen ikke kunne føre frem, og om sakens alvor og kompleksitet tilsa at saken uansett burde vært avgjort av den samlede kommisjonen, se punkt 16.3.2. At bestemmelsen benyttes ofte, og at terskelen i praksis kan synes noe lav, er også påpekt av forsvarere i utvalgets spørreundersøkelse.

Det kan videre se ut til at en relativt stor andel av sakene som avgjøres av den samlede kommisjonen, blir gjenåpnet. I perioden 2019–2023 endte ca. 59 % av det totale antallet realitetsbehandlede saker avgjort av kommisjonskollegiet med gjenåpning. Ca. 27 % av sakene ble nektet gjenåpnet, og ca. 14 % ble forkastet av den samlede kommisjonen.⁶⁶ Totalt er gjenåpningsprosenten for alle realitetsbehandlede saker avgjort av den samlede kommisjonen siden oppstarten, altså i perioden 2004–2023, ca. 39 %.⁶⁷ Dette kan tyde på at det i sakene som bringes inn for den samlede kommisjonen, ofte er relativt klare holdepunkter som taler for gjenåpning. Det kan derfor spørres om det i praksis er slik at saker som reiser tvil, iblant avgjøres av leder eller nestleder alene. Etter loven skal imidlertid kun «åpenbart» ugrunnede begjæringer forkastes.

⁶⁴ Se punkt 15.6.

⁶⁵ Se Gjenopptakelseskommisjonens årsrapport for 2023, tabell s. 12, og årsrapporten for 2019, tabell på s. 12. Med realitetsbehandlede saker menes saker som ikke ble avvist på formelt grunnlag. Også når begjæringen forkastes på formelt grunnlag – fordi den gjelder en avgjørelse som «etter sin art ikke kan gjenåpnes», jf. § 397 tredje ledd første punktum – tas avgjørelsen i praksis av leder eller nestleder alene. Det kan for eksempel være dersom begjæringen gjelder en sivil dom, som eventuelt må gjenåpnes i domstolene. Dersom slike saker inkluderes i beregningen, vil tallet for andelen saker avgjort av leder eller nestleder alene, altså bli høyere.

⁶⁶ Se figur 15.13 i punkt 15.6.

⁶⁷ Se figur 15.14 i punkt 15.6.

Utvalget mener på bakgrunn av dette at terskelen for å forkaste begjæringer uten behandling av den samlede kommisjonen i praksis bør heves noe. Utvalgets forslag om å dele kommisjonen inn i flere avdelinger vil bidra til at antallet saker per kommisjonsmedlem reduseres, se punkt 20.2.2. Et av siktemålene med forslaget er å sørge for at noen flere saker som i dag avgjøres av leder eller nestleder alene, i stedet kan behandles av det samlede kommisjonskollegiet.

Det vises videre til utvalgets forslag om å innføre en adgang for leder og nestleder til å innvilge åpenbare begjæringer på egen hånd, se punkt 20.8. Også dette forslaget er ment å sikre at noen flere saker kan behandles av den samlede kommisjonen. Det siktes til saker som reiser noe tvil, og først og fremst til saker hvor bevisvurderinger står sentralt, og hvor en samlet kommisjonsbehandling – med både jurister og lekfolk – er særlig viktig. Videre bør det i vurderingen av om saken skal legges frem for kommisjonen, ses hen til om det dreier seg om en alvorlig dom.⁶⁸ At flere saker om alvorlige forhold avgjøres av kommisjonen som kollegium, vil etter utvalgets syn kunne bidra til å øke tilliten til behandlingen av gjenåpningsbegjæringene.

Utvalget mener videre at kommisjonen bør etablere rutiner som sikrer en mer betryggende vurdering av om begjæringen skal forkastes.

Etter gjeldende praksis vurderes begjæringen først av en utreder, som kan foreslå at begjæringen forkastes og skrive utkast til avgjørelse. Forslaget vurderes deretter av lederen. Forslag om å forkaste en begjæring vil derfor i praksis kun vurderes og godkjennes av én person, som i de fleste tilfeller vil være kommisjonens leder. Utvalget forstår det slik at det er forholdvis sjelden at avgjørelsen tas av nestlederen, og at de øvrige kommisjonsmedlemmene normalt heller ikke orienteres om begjæringene som forkastes.

Etter utvalgets syn er det betenkelig at kommisjonens leder i praksis har eneansvar for en stor del av kommisjonens avgjørelser. På denne måten skiller den norske ordningen seg fra den engelske og skotske kommisjonen, hvor avgjørelsene er fordelt på flere personer. I den engelske kommisjonen kan avgjørelse om å nekte gjenåpning trefes av ett kommisjonsmedlem alene. Kompetansen ligger til alle kommisjonsmedlemmene, og det vil derfor variere fra sak til sak hvem som tar

avgjørelsen. I den skotske kommisjonen tas i praksis alle avgjørelser av gjenåpningsspørsmålet av den samlede kommisjonen.

Utvalget mener at det bør utarbeides rutiner som sikrer at også utredningslederen i noen grad vil kunne komme med innspill ved vurderingene av om begjæringer skal forkastes. Det vises til forslaget om å innføre en utredningsleder for sekretariatet i punkt 20.3. Det bør legges opp til at forslag om å forkaste iblant, eller med gitte intervaller, vurderes av utredningslederen før forslaget eventuelt sendes videre til leder eller nestleder for avgjørelse. Det kan også være aktuelt å be om utredningslederens vurdering dersom lederen er usikker på avgjørelsen. Dersom utredningslederen gir uttrykk for tvil, kan det være en indikasjon på at saken ikke kan anses «åpenbar», og at den bør fremmes for den samlede kommisjonen til avgjørelse.

Utvalget antar at en slik praktisering vil gjøre behandlingen av de enkelte gjenåpningsbegjæringene mer rettssikker og konsistent. Utredningslederens innspill kan bidra til en løpende dialog og evaluering av hvor terskelen for å forkaste generelt skal ligge. Etter utvalgets syn vil det være en styrke at flere perspektiver kommer inn i denne vurderingen, hvor også nestlederen og de øvrige kommisjonsmedlemmene kan bidra.

Den formelle kompetansen til å forkaste foreslås forbeholdt leder og nestleder, som i dag.

20.8 Enklere behandling av begjæringer som «åpenbart fører frem»

Som nevnt i punkt 20.7 er det etter utvalgets syn grunn til å stille spørsmål om terskelen for når leder eller nestleder forkaster begjæringen på egen hånd, jf. straffeprosessloven § 397 tredje ledd andre punktum, i praksis ligger noe lavere enn ordlyden og formålet bak bestemmelsen skulle tilsi. Samtidig tar den samlede kommisjonen stilling til flere sakstyper hvor det kan spørres om samlet kommisjonsbehandling er strengt nødvendig.

I 2023 ble for eksempel 27 av 61 gjenåpnede saker gjenåpnet grunnet tvil om domfeltes tilregnelighet eller andre anførsler om domfeltes psykiske tilstand på gjerningstiden, og i 2022 var andelen hele 28 av 44 gjenåpnede saker.⁶⁹ Statistikken viser for øvrig at tilregnelighetssakene generelt utgjør en stor andel av kommisjonens

⁶⁸ Lederens avgjørelse om å forkaste begjæringen på egen hånd beror på et skjønn. Ordet «kan» innebærer at «lederen står fritt til å legge frem saken for en samlet kommisjon til avgjørelse», jf. Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 75.

⁶⁹ Se figur 15.9 i punkt 15.5.

portefølje. En undersøkelse utført av NRK i 2016 om samtlige gjenåpnede saker i kommisjonen i perioden 2004–2015, viser at ca. halvparten av alle de gjenåpnede sakene i perioden ble gjenåpnet grunnet anførsler om domfeltes tilregnelighet.⁷⁰

Videre gjenåpnes en forholdsvis stor andel av kommisjonens saker på grunnlag av rettslige vurderinger. Ofte vil det være snakk om samme eller lignende rettsspørsmål som gjør seg gjeldende i flere ulike saker, gjerne på bakgrunn av en rettsavklaring i domstolene.⁷¹ I 2023 mottok kommisjonen eksempelvis 30 saker om urettmessig kroppsvisitasjon under varetekt. 17 slike saker ble gjenåpnet. Kommisjonen behandlet samme år fem saker i NAV-sakskomplekset, og fire av disse ble gjenåpnet. I 2021 gjenåpnet kommisjonen 46 slike «NAV-saker».⁷² Slike «likeartede rettsanvendelsesfeil» var gjenåpningsgrunnen i totalt 42 % av de gjenåpnede sakene i perioden 2019–2023. I samme periode ble ca. 44 % av de gjenåpnede sakene gjenåpnet grunnet anførsler om domfeltes psykiske tilstand på gjerningstiden. Kun om lag 14 % av sakene ble gjenåpnet grunnet andre anførsler, herunder om nye bevis og omstendigheter eller svikt ved den opprinnelige rettens bevisvurdering.⁷³

Etter utvalgets syn bør det innføres en bestemmelse som gir kommisjonens leder og nestleder hjemmel til å gjenåpne saker hvor det fremstår åpenbart at begjæringen fører frem. Et siktemål med forslaget er å redusere antallet saker innen noen sakstyper som i dag avgjøres av den samlede kommisjonen. Det siktes særlig til saker om tilregnelighet og saker som hovedsakelig reiser rettslige spørsmål, herunder eksempelvis de nevnte sakskompleksene. En reduksjon i slike saker vil gjøre det mulig å heve terskelen noe for å forkaste begjæringer på materielt grunnlag, slik at flere av disse sakene kan fremmes for den samlede kommisjonen til avgjørelse, jf. punkt 20.7.

Utvalget mener at en slik omfordeling av saks typene som avgjøres av henholdsvis leder/nestle-

der alene og den samlede kommisjonen, vil kunne skape større tillit til kommisjonen og bedre rettsikkerhet for domfelte. Normalt anses det viktigere å sikre en betryggende behandling av saken dersom avgjørelsen vil være til skade for borge- ren, enn dersom den vil være til gunst. Forslaget er ment å føre til at flere saker som i dag forkastes av leder alene, i stedet underlegges en grundigere behandling og avgjøres av kommisjonen som kollegium. Det siktes først og fremst til saker hvor bevisvurderinger står sentralt, og hvor en samlet kommisjonsbehandling – med både jurister og lekfolk – er særlig viktig. For øvrig vises det til utvalgets forslag i punkt 20.2, hvor det tas til orde for å dele kommisjonen inn i flere avdelinger. En inndeling i flere avdelinger vil føre til at det enkelte kommisjonsmedlem får færre saker å vur- dere, og dermed frigjøre tid slik at flere saker kan fremmes for avgjørelse i avdelingene.

Det kan anses betenkelig at en så viktig avgjø- relse som gjenåpning av en rettskraftig straffe- dom skal kunne treffes av én person. Utvalget viser i den forbindelse til at lederen og nestlede- ren allerede har adgang til å egenhendig *forkaste* saker som åpenbart ikke kan føre frem. Etter utvalgets syn er det også naturlig at saker kan *gjenåpnes* etter en forenklet prosedyre, så fremt konklusjonen fremstår åpenbar. Det vises ellers til at nemndlederen i UNE – som har en tilsva- rende kompetanse for saker som «ikke byr på vesentlige tvilsspørsmål» – egenhendig kan avgjøre både «klager der vilkårene for å omgjøre Utlendingsdirektoratets vedtak åpenbart må anses å foreligge, og klager som må anses grunn- løse», jf. utlendingsloven § 78 tredje ledd tredje punktum. Det antas for øvrig at avgjørelsesfor- men i seg selv vil få liten betydning for utfallet i sakene det gjelder, ettersom det kun er «åpen- bare» saker som skal kunne avgjøres i medhold av bestemmelsen.

Endringen foreslås gjennomført ved at det inn- føres en bestemmelse som gir kommisjonens leder og nestleder adgang til å gjenåpne til gunst dersom begjæringen «åpenbart fører frem», se forslaget til § 399 nytt tredje ledd. Kompetansen vil altså ikke omfatte avgjørelser om gjenåpning til skade, jf. straffeprosessloven § 393.

Med «åpenbare» saker siktes det som nevnt blant annet til mange saker om tilregnelighet. Utvalget forstår det slik at tilregnelighetssaker ofte er relativt enkle å avgjøre, fordi avgjørelsen i stor grad beror på den sakkyndiges vurdering av domfeltes psykiske tilstand på gjerningstiden. Kommisjonsmedlemmene vil sjelden ha grunnlag for å overprøve den sakkyndiges vurdering av

⁷⁰ Se nærmere i punkt 15.5.

⁷¹ Arbeidsgruppen som evaluerte kommisjonen i 2012, pekte på lignende årsaker til at andelen gjenåpnede saker hadde økt i årene 2010 og 2011: «Siden høsten 2009 har kommisjo- nen mottatt nesten 100 ankesilingssaker. I 2010 og 2011 var denne kategorien den vanligste gjenåpningsgrunnen. Etter utilregnelighetssakene er manglende begrunnelse ved ankesiling den vanligste gjenåpningsgrunnen med 22 % (36 av 163 saker).» Se Etterkontroll av Gjenopptakelseskommi- sjonen (2012) s. 33. Se nærmere om arbeidsgruppens funn i punkt 5.4.4.

⁷² Se punkt 15.5.

⁷³ Se figur 15.10 i punkt 15.5.

dette spørsmålet.⁷⁴ Dersom spørsmålet om domfeltes tilregnelighet ikke ble vurdert i den opprinnelige rettsbehandlingen, vil en ny sakkyndigklæring som konkluderer med at domfelte var utilregnelig, normalt anses som en ny omstendighet som gir domfelte *krav* på å få saken gjenåpnet, jf. § 391 nr. 3. Dersom den sakkyndige konkluderer med at svaret er usikkert, kan det på den annen side tilsi at saken ikke anses «åpenbar».

Videre vil saker som hovedsakelig reiser rettslige spørsmål, etter omstendighetene kunne avgjøres etter bestemmelsen. Det vil naturligvis ha betydning om det rettslige spørsmålet er tvilsomt eller må anses avklart, for eksempel gjennom høyesterettspraksis. Det tas særlig sikte på tilfeller hvor kommisjonen mottar flere saker som reiser lignende rettsspørsmål, og hvor senere saker kan vurderes i lys av kommisjonens tidligere avgjørelser. For øvrig må det generelt antas å ha betydning for vurderingen om påtalemyndigheten støtter begjæringen, og eventuelt om påtalemyndigheten selv har begjært gjenåpning. Dette vil regelmessig tale for at saken kan anses åpenbar.

Utvalget antar for øvrig at det vil være naturlig at også utredningslederen iblant involveres i vurderingen av disse avgjørelsene. Utvalget anbefaler at lederen inkluderer utredningslederen, nestlederen og til dels de øvrige kommisjonsmedlemmene i en løpende dialog om hvor terskelen skal ligge for hva som anses som en «åpenbar» sak. Det vises til den lignende anbefalingen vedrørende avgjørelser om å forkaste begjæringen i punkt 20.7.

20.9 Bør saker om rettsanvendelsesfeil og tilregnelighet behandles på en annen måte?

Det har til tider vært reist spørsmål om Gjenopptakelseskommisjonen bør ha ansvaret for gjenåpning av saker som hovedsakelig eller utelukkende reiser *rettslige spørsmål*. Opprettelsen av kommisjonen

var i stor grad basert på et ønske om å sikre bedre utredning av gjenåpningsspørsmålet, og da særlig med tanke på de *faktiske* sidene ved saken. Det er fremholdt i forarbeidene at forskjellen mellom en kommisjons- og domstolløsning trolig ville være liten når det gjaldt utredning av sakens rettslige sider, men at forskjellen ville være større når det gjaldt utredning av faktum.⁷⁵ Det kan tilsi at kommisjonen ikke bør ha ansvaret for gjenåpningssaker som hovedsakelig reiser rettslige spørsmål, men i stedet prioritere saker som i større grad krever bevisvurdering. Det kan også anses betenkelig med tanke på rollefordelingen mellom domstolene og kommisjonen som et forvaltningsorgan dersom kommisjonen med endelig virkning avgjør rettslige spørsmål, for eksempel om det har skjedd brudd på folkerettslige forpliktelser, jf. straffeprosessloven § 391 nr. 2.

I forbindelse med den første etterkontrollen av kommisjonen reiste noen høringsinstanser – herunder Justitiarius i Høyesterett⁷⁶ – derfor spørsmål om kommisjonen var «det mest egnede organ» til å bedømme gjenåpningsgrunnlag av rent «rettslig karakter», særlig med tanke på § 391 nr. 2 og § 392 første ledd, eller om slike saker heller burde behandles av domstolene. Spørsmålet ble også vurdert av arbeidsgruppen som evaluerte kommisjonen i 2012.

Arbeidsgruppen kom til at de beste grunner talte for at kommisjonen burde beholde kompetansen til å avgjøre gjenåpningssaker som utelukkende eller hovedsakelig reiser rettslige spørsmål. Arbeidsgruppen pekte på at også tolkningen av andre gjenåpningsvilkår, herunder § 391 nr. 3, reiser spørsmål om rettsanvendelse, og at det i slike tilfeller vil være vanskelig å skille de rettslige spørsmålene fra de faktiske. Arbeidsgruppen pekte videre på at et av formålene bak opprettelsen av kommisjonen var å styrke allmennhetens tillit til gjenåpningsspørsmålet ved å løfte gjenåpningssakene ut fra de ordinære domstolene, og at dette hensynet også gjør seg gjeldende når gjenåpningssaken dreier seg om tolkning av juss.⁷⁷ Arbeidsgruppen viste i tillegg til at kommisjonens avgjørelser vil kunne overprøves av domstolene, noe som vil «sikre en riktig rettsanvendelse».⁷⁸

Utvalget slutter seg til disse synspunktene. Utvalget viser videre til at domstolskontrollen i gjenåpningssaker synes å være særlig intensiv når det gjelder rettslige spørsmål. Dette er slått fast av

⁷⁴ En undersøkelse av Gjenopptakelseskommisjonens praksis i tilregnelighetssaker i perioden 2004–2012 viser at kommisjonen normalt oppnevner sakkyndig i saker om tilregnelighet, og at den sakkyndiges vurdering svært sjelden overprøves: «Our investigation showed that the NCCRC relied fully and always unanimously on the conclusions of the expert psychiatric reports in its decision to reopen or not reopen a case. If no such expert report followed the case, the Commission always ordered a new one. In some cases, the Commission ordered a new up-to-date report even if there already was a report in the case file». Se Grøndahl og Stridbeck (2016) s. 220.

⁷⁵ Se Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 27.

⁷⁶ Se Høyesterett (16.02.06).

⁷⁷ Etterkontroll (2012) s. 109.

⁷⁸ Etterkontroll (2012) s. 110.

Høyesterett både med tanke på den generelle tolkningen av gjenåpningsvilkårene⁷⁹ og når det gjelder tolkningen av folkerettslige forpliktelser av betydning for gjenåpningsspørsmålet.⁸⁰ Utvalget mener derfor at kommisjonen bør beholde kompetansen til å avgjøre saker om gjenåpning som hovedsakelig eller utelukkende reiser rettslige spørsmål, herunder når begjæringen er begrunnet i § 391 nr. 2 og § 392 første ledd.

Utvalget har også vurdert om det bør innføres andre behandlingsformer for saker om *tilregnelighet*. Slike saker utgjør en stor andel av kommisjonens portefølje og normalt rundt halvparten av de gjenåpnede sakene.⁸¹ Tilregnelighetssakene beror dessuten i stor grad på sakkyndiges vurderinger, som i de fleste saker blir utslagsgivende for gjenåpningsvurderingen. For å frigjøre tid til de mer komplekse bevissakene kan det derfor reises spørsmål om tilregnelighetssakene bør behandles på et annet vis enn i dag og eventuelt av et annet organ enn Gjenopptakelseskommisjonen.

⁷⁹ Se Rt. 2012 s. 519 avsnitt 74.

⁸⁰ Se Rt. 2010 s. 1170 avsnitt 36.

⁸¹ Se punkt 15.5.

Utvalget mener at kommisjonen også bør behandle saker om gjenåpning grunnet utilregnelighet. Etter utvalgets syn er det en fordel at kompetansen til å gjenåpne straffesaker på ulike gjenåpningsgrunnlag ligger til samme organ, for å sikre en enhetlig behandling. Det bemerkes i den sammenheng at saker om tilregnelighet vurderes etter de ordinære gjenåpningsvilkårene – som oftest etter § 391 nr. 3 – og at det i slike saker også vil kunne oppstå spørsmål om vurdering av andre gjenåpningsgrunnlag.

Det vises for øvrig til utvalgets forslag om å forenkle behandlingen av begjæringer som åpenbart fører frem, se punkt 20.8. Forslaget tar blant annet sikte på enkle saker om rettanvendelses-spørsmål og tilregnelighet, og er ment å frigjøre tid for kommisjonsmedlemmene slik at flere saker om komplekse bevisspørsmål kan fremmes for kommisjonen for samlet behandling.

Utvalget oppfordrer videre påtalemyndigheten til å vurdere anke til domfeltes gunst dersom det oppstår tvil om rettsanvendelsen eller om domfelte var tilregnelig på gjerningstiden, jf. straffeprosessloven § 309.

Kapittel 21

Kommisjonens saksbehandling

21.1 Innledning

I dette kapittelet foreslås flere tiltak for å forbedre Gjenopptakelseskommisjonens saksbehandling. Tiltakene er særlig ment å bidra til en mer rettssikker og effektiv avvikling av sakene, og en mer transparent og tillitvekkende prosess.

I punkt 21.2 foreslås det å innføre nye virkemidler for aktiv saksstyring av gjenåpningsprosessen. I punkt 21.3 tas det til orde for at kommisjonen bør etablere tydeligere rammer og interne frister for saksavviklingen. Videre oppfordres kommisjonen til å etablere klarere retningslinjer for underretning av partene, se punkt 21.4. I punkt 21.5 foreslås det å redusere kravene til varsling av fornærmede og etterlatte. Videre foreslås i punkt 21.6 en klargjøring av reglene om dokumentinnsyn i gjenåpningssaker.

Kommisjonens behandling av gjentatte begjæringer og omgjøringsbegjæringer, samt «klager» over kommisjonens saksbehandling, er belyst og anbefalt klargjort i punkt 21.7 og 21.8. I punkt 21.9 er det tatt til orde for at kommisjonen i større grad bør publisere sine gjeldende saksbehandlingsrutiner. Kravene til utforming og begrunnelse av kommisjonens avgjørelser er foreslått klargjort gjennom en ny lovbestemmelse, se punkt 21.10. I punkt 21.11 belyses behovet for lyd- og bildeopptak av forhandlingene i straffesaker.

21.2 Nye virkemidler for aktiv saksstyring

Utvalget mener at aktiv saksstyring fra kommisjonens side kan bidra til en mer effektiv saksavvikling og redusere saksbehandlingstidene. En effektiv behandling av saken er i seg selv viktig for den enkeltes rettssikkerhet og for å ivareta allmennhetens tillit til behandlingen av gjenåpningssaker. Utvalget foreslår på denne bakgrunn at kommisjonens plikt til planmessig styring av saken markeres i loven. Det vises til forslaget til ny § 397 a i straffeprosessloven med spesialmerknad.

I sivile saker ble rettens plikt til aktiv saksstyring understreket gjennom vedtakelsen av tvisteloven i 2005, se § 9-4 og § 11-6. Formålet var å oppnå en raskere og mer effektiv behandling av sakene, begrense sakskostnadene og sikre et forsvarlig avgjørelsesgrunnlag. Ved lov 18. juni 2021 nr. 122 ble rettens plikt til aktiv saksstyring også inntatt i straffeprosessloven, se § 271 a og § 278 a. Et sentralt formål med endringene var å legge til rette for en kulturrendring hvor god saksforberedelse og aktiv dommerstyring tillegges større betydning ved behandlingen av straffesaker.¹ I hvilken grad retten skal sette av tid til planlegging og saksstyring under saksforberedelsen, beror særlig på om det vil effektivisere hovedforhandlingen i en slik utstrekning at det samlet sett oppnås besparelser. I små og enkle saker vil behovet for saksstyring fra fagdommerens side gjennomgående være mindre enn i store og kompliserte saker.

Det økende sakstilfanget i kommisjonen i de senere år illustrerer at det også i gjenåpningssakene er behov for en planmessig, effektiv og konsentrert saksbehandling, se punkt 15.2. Kommisjonen har dessuten fått kritikk for å være lukket og lite transparent.² Aktiv saksstyring er etter

¹ Forarbeidene understreker at man ved utformingen og praktiseringen av regler om saksstyring i straffesaker ikke uten videre kan trekke veksler på regelverket i sivilprosessen, jf. Prop. 146 L (2021–2022) s. 25. Et kjennetegn ved straffesakene er at påtalemyndigheten er gitt en særlig rolle ved at den tar initiativ til strafforfølgningen og trekker opp rammene for saken. Idealet om å unngå uriktige domfellelser medfører også at kravet om forsvarlig og tilstrekkelig saksopplysning er gitt betydelig gjennomslag i straffeprosessen. Dommerstyringen vil dermed i mindre grad kunne baseres på preklusive frister, bindende forhåndsavklaringer og forholdsmessighetsbetraktninger.

² I representantforslaget som ligger til grunn for oppnevnelser av Baneheia-utvalget, heter det at saksbehandlingen i kommisjonen skjer «i lukkede prosesser og domfelte og domfellelser representanter har ikke innflytelse på hvordan saken presenteres inn mot kommisjonens medlemmer», se Dokument 8:30 S (2022–2023) s. 1. Mange advokater utvalget har snakket med, har også gitt uttrykk for en opplevelse av manglende medvirkning og transparens i behandlingen av sakene for kommisjonen, og at det finnes lite tilgjengelig informasjon om kommisjonens saksbehandlingsrutiner. Se nærmere i punkt 21.4.

utvalgets syn et sentralt virkemiddel for å redusere saksbehandlingstidene og oppnå en mer transparent prosess. En strammere og mer målrettet styring vil også gjøre prosessen bedre og mer tillitvekkende. Kommisjonen vil videre få bedre innsikt i hvilke spørsmål som bør vurderes i tilknytning til gjenåpningsgrunnlagene som påberopes. Å tilføre kommisjonen flere ressurser vil neppe i seg selv løse de nevnte problemene.

Utvalget har på denne bakgrunn kommet til at regler om aktiv saksstyring også bør gis for saker som behandles etter kapittel 27 om gjenåpning. Ved utformingen og praktiseringen av reglene må det ses hen til særtrekkene ved behandlingen av gjenåpningsbegjæringer. Både i sivile saker og ordinære straffesaker er formålet med aktiv saksstyring først og fremst å konsentrere og forkorte den muntlige hovedforhandlingen. Til sammenligning er saksbehandlingen i gjenåpningssaker som regel fullt ut skriftlig. En annen forskjell er at Gjenopptakelseskommisjonen er pålagt en vidtgående plikt til å opplyse saken så godt som mulig, jf. § 398 første ledd. Det er fremhevet i forarbeidene at plikten favner atskillig videre enn den plikten som påhviler domstolene etter § 294. Uavhengig av dette taler gode grunner for at det tidlig legges en plan for den videre behandlingen av saken. Det bør i denne forbindelse settes frister for innlegg fra parten og treffes nødvendige saksstyrende avgjørelser. En plan for den videre saksforberedelsen vil være et nyttig styringsverktøy for kommisjonen og sikrer partene og øvrige aktører forutberegnelighet med sikte på den videre behandlingen. Ved å involvere partene i saksforberedelsen i større grad enn i dag, oppnås også en mer transparent saksbehandling.

Behovet for saksstyring i den enkelte sak beror på en konkret vurdering. Kommisjonens portefølje er sammensatt og består av både helt enkle, kurante saker og svært omfattende sakskomplekser som teller mange tusen dokument sider. Kommisjonens arbeid med sakene styres dessuten i stor grad av hva som anføres i begjæringen. Behovet for aktiv saksstyring antas å være størst i gjenåpningssaker som reiser kompliserte bevissspørsmål og krever et større utredningsarbeid. Også i mindre og mellomstore saker bør imidlertid forhold av betydning for behandlingen avklares så tidlig som mulig. Uavhengig av sakens omfang og karakter bør det for eksempel tidlig avklares hvilke grunnlag som påberopes for gjenåpning, og hvilke faktiske og rettslige spørsmål som står sentralt, herunder om saken reiser spesielle prosessuelle problemstillinger. Videre bør det så tidlig som mulig avklares hvilke undersøkelser

som skal gjennomføres, og om påtalemyndigheten skal anmodes om å gjennomføre etterforskningsskritt. Utvalget viser til strekpunktlisten som er inntatt i andre ledd i forslaget til ny lovbestemmelse i § 397 a.

Utvalget mener på denne bakgrunn at det bør utarbeides en *plan for videre saksforberedelse* i alle saker som ikke forkastes i medhold av § 397 tredje ledd. Et viktig element i planen vil være å avklare partenes syn på ulike spørsmål og sette frister for hva som skal skje videre i saken. Det kan også settes veiledende frister for Gjenopptakelseskommisjonens (og påtalemyndighetens) egen saksutredning. Det antas at planen kan være svært enkel og kortfattet i mange saker, for eksempel der hovedspørsmålet i begjæringen er om domfelte var utilregnelig på gjerningstidspunktet, jf. straffeloven § 20. Dette er saker hvor sakkyndighetsvurderinger normalt tillegges stor vekt, og hvor det sjelden blir nødvendig med en ressurskrevende saksbehandling. Det vil normalt heller ikke være behov for en omfattende plan når begjæringen utelukkende gjelder rettsanvendelsen eller saksbehandlingen som ligger til grunn for dommen som angripes.

Etter utvalgets syn vil det som oftest være hensiktsmessig at planen utarbeides etter drøfting med partene i et saksforberedende møte (planmøte). Det foreslås derfor at dette skal være lovens hovedregel, slik som etter tvisteloven § 9-4 tredje ledd. Planmøtet bør normalt avholdes etter at motparten har inngitt merknader til begjæringen. I tillegg til domfeltes forsvarer, eventuelt domfelte selv dersom vedkommende ikke har forsvarer, bør også påtalemyndigheten være til stede på møtet, som kan avholdes per telefon, digitalt eller fysisk. Det er sekretariatet i Gjenopptakelseskommisjonen som forestår det meste av saksbehandlingen i gjenåpningssaker. Ut fra dagens organisering er det følgelig mest naturlig at en juridisk utreder leder planmøtet på kommisjonens vegne. En del utredningsskritt som fordrer bruk av ressurser, kan imidlertid bare besluttes av kommisjonens leder eller den samlede kommisjonen, og vil derfor bare kunne treffes i selve planmøtet hvis den aktuelle utrederen er gitt fullmakt. Dessuten må det tas høyde for at Gjenopptakelseskommisjonen senere – når saken kommer opp i kommisjonsmøtet – vil kunne gå inn for at det skal foretas ytterligere utredning. Planmøtet er uansett en egnet arena til å innhente og klargjøre partenes synspunkter på hvilke undersøkelser som bør gjennomføres.

Utvalget mener planmøte bør være lovens hovedregel. En plikt til å gjennomføre planmøte i

alle gjenåpningssaker som ikke forkastes, vil imidlertid være unødig stivbent og neppe heller gjennomførbar i praksis. Regelverket bør derfor åpne for at nødvendige avklaringer kan oppnås på annen måte, for eksempel i form av planleggingsbrev (planbrev). En slik adgang følger også av tvisteloven § 9-4 tredje ledd, som angir at planleggingen kan skje på annen måte dersom «hensynet til sakens fremdrift tilsier det, eller drøfting i rettsmøte åpenbart er unødvendig». Et planbrev kan utformes som en liste over spørsmål til partene, eventuelt også som en foreløpig plan kombinert med spørsmål.³ Ved valget mellom planmøte og planbrev bør det ses hen til hva som er formålstjenlig for å oppnå en effektiv behandling av den enkelte sak. Avholdes det planmøte med en domfelt uten forsvarer, må kommisjonen etterleve veiledningsplikten som er nedfelt i § 397 første ledd. Det vises til spesialmerknaden til lovforslaget for nærmere veiledning.

Et spørsmål er om kommisjonen bør kunne kreve at partene inngir et skriftlig *sluttinnlegg* innen en nærmere fastsatt frist. Både straffeprosessloven og tvisteloven åpner for bruk av sluttinnlegg, men selv om betegnelsen er den samme, er skrivets funksjon noe forskjellig i de to prosessformene. Saksforberedelsen i sivile saker etter allmennprosess avsluttes normalt tre uker før hovedforhandlingen, og retten skal som regel kreve at partene inngir et sluttinnlegg, jf. tvisteloven § 9-10. Etter at fristen for avsluttet saksforberedelse har gått ut, står ikke partene lenger fritt til å endre krav, påstander og påstandsgrunnlag eller å tilby nye bevis, jf. tvisteloven § 9-16. Som et utgangspunkt setter dermed sluttinnleggene i sivile saker rammene for partenes saksopplegg.

Ved lov 18. juni 2021 nr. 122 ble domstolene gitt en adgang til å oppfordre partene til å inngi sluttinnlegg også under saksforberedelsen i straffesaker, jf. straffeprosessloven § 274 c. Forarbeidene fremhever at sluttinnlegg kan være et nyttig virkemiddel i enkelte store og kompliserte saker, ettersom det gir domstolen en god oversikt over sakens tvistepunkter, partenes anførsler og de bevis partene vil føre. Det er imidlertid presisert i forarbeidene at sluttinnlegg i straffesaker ikke har samme innhold og funksjon som i sivilprosessen, og at det for straffeprosessens del ikke er rom for å la saksforberedelsen ende i en tilsvarende formalisert avslutning med preklusiv virkning for partenes adgang til å fremsette nye anførsler og bevis.⁴

Slik utvalget ser det, kan bruk av sluttinnlegg være et nyttig virkemiddel i en del gjenåpningssaker. Ettersom sannhetsidealet har stort gjennomslag i straffesaker, kan sluttinnlegget heller ikke i gjenåpningssaker gis preklusive virkninger i tråd med det som gjelder i sivilprosessen. Et pålegg om sluttinnlegg kan likevel markere overfor partene at kommisjonens saksbehandling sluttføres og på den måten tjene mye av den samme nytten. Kommisjonen har også i dag adgang til å be om slike skriv, og utvalgets inntrykk er at dette gjøres i enkelte av de større sakene. Av rettspedagogiske grunner bør adgangen nedfelles i loven. Det bør være opp til kommisjonens skjønn om adgangen skal brukes. Nytteverdien av sluttinnlegg vil trolig være størst i komplekse saker hvor det er inngitt mange og omfattende prosesskriv, særlig dersom partenes argumentasjon har fått et uoversiktlig preg. Etter utvalgets vurdering bør sluttinnlegget først og fremst angi hvilke grunnlag som påberopes for gjenåpning, og hvilke forhold som er omtvistet mellom partene.

21.3 Etablering av generelle interne frister for kommisjonens saksavvikling

Gjenopptakelseskommisjonen har i senere år motatt flere saker enn tidligere, og restansene har økt.⁵ Det finnes lite offisiell statistikk om kommisjonens saksbehandlingstid, men utvalgets egne undersøkelser viser at saksbehandlingstiden fra innlevert begjæring til kommisjonens avgjørelse i gjennomsnitt var ca. 14 måneder i 2022 og ca. 18 måneder i 2023.⁶ Kommisjonen opplyser for tiden domfelte om at det normalt vil ta mer enn et år fra saken kommer inn til kommisjonen, til den tas «under aktiv håndtering av saksbehandler».⁷ Den lange saksbehandlingstiden har vært diskutert i mediene, og er også trukket frem av flere advokater utvalget har snakket med.

Etter utvalgets syn må den lange saksbehandlingstiden hos kommisjonen ses i sammenheng med manglende rammer og frister for saksavviklingen. Kommisjonens ansvar for å sikre forsvarlig fremdrift i saken og virkemidlene for dette er i

³ Se Haug-Hustad (2024) s. 53.

⁴ Se Prop. 146 L (2020–2021) punkt 7.8.4 s. 67–68 og NOU 2016: 24 punkt 18.1.9 s. 417–418.

⁵ Se punkt 15.2.

⁶ Disse tallene gjelder for realitetsbehandlede saker, altså saker som ikke ble avvist på formelt grunnlag, for eksempel fordi begjæringen gjaldt en sivil dom. Se nærmere om beregningsmåten i punkt 15.3.

⁷ Dette følger av kommisjonens mal for foreløpig svar etter innsendt begjæring.

liten grad berørt i lovforarbeidene.⁸ Arbeidsgruppen som evaluerte kommisjonen i 2012, pekte på at kommisjonen ikke hadde «faste frister for hvor lenge utredningen kan pågå».⁹ Arbeidsgruppens inntrykk var at utrederne «føler at de får bruke den tid på utredningen som saken krever».¹⁰ Det synes heller ikke å fremgå informasjon om interne frister for saksavviklingen i kommisjonens egne retningslinjer i dag. Utvalgets samtaler med ansatte i kommisjonen har bekreftet inntrykket av at det i liten grad er utarbeidet interne frister og rammer for rekkefølgen på de ulike trinnene i saksbehandlingen.

Utvalget anbefaler at det utarbeides klarere rammer for saksavviklingen i kommisjonen. Det bør i den sammenheng utarbeides veiledende, interne frister for når ulike stadier i prosessen skal være nådd. Utvalget viser til at den engelske kommisjonen opplyser å ha oppnådd nedbygging av restanser og redusert saksbehandlingstid etter at det ble innført tydeligere rammer for saksbehandlingen. Utvalget mener kommisjonen også bør angi måltall for saksbehandlingstiden. Utvalgets inntrykk er at de fleste sammenlignbare offentlige virksomheter opererer med slike måltall.

I det engelske systemet er behandlingen av gjenåpningssakene delt inn i ulike stadier, hvor det er gitt særskilte frister for de enkelte stadiene. Fremdriften i saken følges opp løpende av mellomledere med ansvar for utredningsarbeidet («group leaders»). I første stadium vurderer utrederne hovedsakelig om de formelle vilkårene for å behandle begjæringen er oppfylt. Dersom de formelle vilkårene er oppfylt, går saken videre til «steg 2». Her vurderes innholdet i begjæringen nærmere i samråd med en av gruppelederne, for å legge en plan for den videre utredningen.

Utgangspunktet i England er at alle sakene skal ha en plan for den videre behandlingen i løpet av seks måneder. Generelt tas det videre sikte på at minst 85 % av sakene skal være avsluttet innen ett år fra begjæringen er mottatt. I nyere tid har den engelske kommisjonen stort sett oppnådd denne målsetningen.¹¹ Den engelske kommisjonen har imidlertid også en del saker som løper over lengre tid, og noen ganger over flere år. Kommisjonen holder nøye oversikt over saker

som løper over to år og har særskilte retningslinjer for slike tilfeller.

Gjenopptakelseskommisjonens rutiner må tilpasses norske forhold. Etter utvalgets syn kan det likevel være grunn til å se hen til systemet i England ved utarbeidelsen av klarere rammer og frister for kommisjonens interne saksbehandling. Utvalget mener at kommisjonen bør vurdere å oppstille en lignende norm for gjennomsnittlig saksbehandlingstid, for eksempel at over 80 % av sakene skal være avsluttet innen ett år. Utvalget mener videre at det som et utgangspunkt bør etterstrebes en tidlig avklaring av om saken skal avvises på formelt grunnlag, og at også spørsmål om forsvareroppnevning bør avklares tidlig i prosessen.¹² Utvalgets forslag om å innføre en utredningsleder for sekretariatet, jf. punkt 20.3, er ment å muliggjøre et slikt system, samt bidra til tettere oppfølging av de enkelte utrederne og deres portefølje.

Som nevnt i punkt 21.2 bør kommisjonen i samråd med partene utarbeide en konkret tilpasset plan for den videre behandlingen av saken. Kommisjonen bør i denne forbindelse søke å overholde de interne frister som gjelder.

For å sikre at målsetningen om redusert saksbehandlingstid og reduserte restanser oppnås, mener utvalget at det bør holdes løpende oversikt over behandlingstiden for kommisjonens saker, samt om utviklingen i antall saker kommisjonen til enhver tid har til behandling. Informasjon om dette bør fremgå av kommisjonens årsrapporter, noe som ikke synes å være praksis i dag.

Utvalget anbefaler videre at kommisjonens oppdaterte retningslinjer med veiledende frister for saksavviklingen publiseres, jf. punkt 21.9.

21.4 Klarere retningslinjer for underretning av partene

I representantforslaget som ligger til grunn for gjennomgangen av Gjenopptakelseskommisjonens virksomhet, heter det at behandlingen av gjenåpningssaker i kommisjonen «skjer i lukkede prosesser», og at domfelte og dennes representanter ikke har «innflytelse på hvordan saken presenteres inn for kommisjonens medlemmer».¹³ Mange advokater utvalget har snakket med, har også gitt uttrykk for en opplevelse av manglende medvirkning og transparens i behandlingen av sakene for kommisjonen.

⁸ Det følger imidlertid av straffeprosessloven § 398 første ledd andre punktum at kommisjonen skal «forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold», se nærmere i punkt 8.7.1.

⁹ Etterkontroll (2012) s. 60.

¹⁰ Etterkontroll (2012) s. 60.

¹¹ CCRC Facts and figures (2024).

¹² Se nærmere i punkt 19.4.

¹³ Dokument 8:30 S (2022–2023) s. 1.

Det pekes i den sammenheng på at det finnes lite tilgjengelig informasjon om kommisjonens saksbehandling, herunder om eventuelle frister som gjelder, og at kommisjonen i liten grad gir løpende underretning om hvordan saken ligger an underveis i prosessen. Flere har trukket frem at det ofte ikke gis konkrete svar på anmodninger om utredningsskritt, og at informasjon om at anmodningen ikke er etterkommet, kun fremkommer mer eller mindre uttrykkelig av drøftelsene i kommisjonens avgjørelse av gjenåpningsspørsmålet.¹⁴ Videre er det pekt på at det sjelden gis informasjon om når kommisjonen tar saken opp til avslutning.

Utvalget mener at det – i tillegg til klarere rammer og frister for saksavviklingen, jf. punkt 21.3 – også bør etableres klarere retningslinjer for *underretning* av partene. Kommisjonen har etter § 397 første ledd en plikt til å veilede den som begjærer gjenåpning slik at han eller hun kan «vareta sitt tarv». Dette innebærer også en plikt til å veilede domfelte om prosessen og sikre vedkommende mulighet for kontradiksjon, jf. også § 398 tredje ledd.

Etter utvalgets syn bør kommisjonen utarbeide retningslinjer som sikrer at domfelte holdes løpende oppdatert om utviklingen i saken med visse intervaller. Dette kan virke tillitskapende og bidra til større bevissthet rundt overholdelse av fristene for saksavviklingen, jf. punkt 21.3. Det bør gis beskjed dersom fristene ikke kan overholdes i saken. Slik løpende underretning er i tråd med god forvaltningsskikk og er for øvrig også praksis i den engelske kommisjonen.

Utvalget mener i tillegg at domfelte bør gis informasjon om når kommisjonen anser saken tilstrekkelig opplyst og klar for avslutning. På den måten får domfelte mulighet til kontradiksjon rundt eventuelle utredningsskritt som er begjært, men ikke etterkommet. Hvor spesifikk informasjon som gis, herunder om det skal opplyses om en konkret dato for avgjørelsen, bør vurderes nærmere i den enkelte sak.

Det forutsettes at retningslinjene publiseres, jf. punkt 21.9.

21.5 Redusert krav til varsling av fornærmede og etterlatte

Det følger av straffeprosessloven § 397 siste ledd at kommisjonen skal underrette fornærmede og

etterlatte (i lovbestemt rekkefølge) om begjæringen, dersom den ikke forkastes. Fornærmede og/eller etterlatte skal gjøres kjent med sin rett til dokumentinnsyn, til å uttale seg og til å be om å avgi forklaring for kommisjonen, samt muligheten til å få oppnevnt bistandsadvokat.¹⁵ Bestemmelsen åpner ikke for unntak fra varslingsplikten.

Den unntaksfrie varslingsplikten var omdiskutert ved innføringen,¹⁶ og har også senere vært gjenstand for debatt. Arbeidsgruppen som evaluerte kommisjonen i 2012, pekte på at flere intervjuobjekter hadde trukket frem at reglene om varsling i enkelte tilfeller kan virke belastende for fornærmede, ved at fornærmede trekkes inn i saken også der det er lite sannsynlig at begjæringen fører til gjenåpning.¹⁷ Arbeidsgruppen var enig dette, men mente samtidig at det var vanskelig å sette gode kriterier for når varsling eventuelt kunne utelates.¹⁸ Arbeidsgruppen mente derfor at varslingsplikten burde opprettholdes, men foreslo en lovendring som klargjorde at det var opp til kommisjonen å avgjøre *når* i prosessen varsling skulle skje. Etter forslaget skulle «tidspunktet for underretning avgjøres av kommisjonen», og «normalt [...] utsettes til det er på det rene at kommisjonen vurderer å gjenåpne saken».¹⁹ Varsling skulle videre kunne utsettes og gis i forbindelse med underretning om kommisjonens avgjørelse om ikke å gjenåpne saken.²⁰

Straffeprosessutvalget var også inne på spørsmålet i sin utredning. Utvalget mente at grunnlaget for gjenåpning kan være av en «slik art at det ikke er nødvendig å involvere fornærmede og etterlatte under behandlingen av gjenåpningsbegjæringen».²¹ Det gjaldt ifølge utvalget særlig

«[...] begjæringer begrunnet i forhold knyttet til lovanvendelsen og feil ved saksbehandlingen. Men også for en begjæring begrunnet i nye bevis kan det være unødvendig å involvere fornærmede og etterlatte, for eksempel dersom grunnlaget er at gjerningspersonen var utilregnelig på gjerningstidspunktet.»²²

¹⁵ Se nærmere i punkt 8.5.2.

¹⁶ Gjenopptakelseskommisjonen var opprinnelig imot en slik rutinemessig varsling, og mente at man kunne komme i skade for å for å «rippe opp i gamle sår, og at langt fra alle [ville] føle at det [var] ønskelig», se Ot.prp. nr. 11 (2007–2008) s. 88. Se nærmere i punkt 5.3.

¹⁷ Etterkontroll (2012) s. 78.

¹⁸ Etterkontroll (2012) s. 118 og 79.

¹⁹ Etterkontroll (2012) s. 79.

²⁰ Etterkontroll (2012) s. 118.

²¹ NOU 2016: 24 s. 470.

²² NOU 2016: 24 s. 470.

¹⁴ Denne problemstillingen er også trukket frem av privatetterforsker Tore Sandberg i Politiforum (05.12.22).

Utvalget pekte videre på at det kan være «uheldig» for den aktuelle personen å bli involvert i saken, ikke minst

«[...] hvis vedkommende har lagt saken bak seg og gått videre i livet. I mange tilfeller, og kanskje særlig når forholdet ligger langt tilbake i tid, vil det være uhensiktsmessig å involvere fornærmede og etterlatte.»²³

Straffeprosessutvalget foreslo derfor å endre vilkårene for varsling av fornærmede og etterlatte slik at det bare skulle være krav om dette «dersom saken tilsier det».²⁴ Lovforslaget bygger på en «behovsbasert adgang til varsling» som er ment å være mer «treffsikker» enn den gjeldende ordningen.²⁵ Etter forslaget skal fornærmede bare underrettes om begjæringen dersom det er «klart at fornærmede har et ønske om å bli orientert om saken». I vurderingen skal det tas i betraktning «at fornærmede eller etterlatte meget vel kan ha gått videre i livet, og at en påminnelse om saken kan være uønsket og belastende».²⁶

I sitt hørings svar var Gjenopptakelseskommisjonen positiv til forslaget og skrev at den hadde «erfaring for at det kan være behov for en slik oppmykning».²⁷ Flere ansatte i kommisjonen har gitt uttrykk for det samme i samtaler med Baneheia-utvalget. Det trekkes frem at kommisjonen bruker mye tid på å varsle fornærmede i saker hvor det oppleves unødvendig. I tillegg til tilfellene nevnt av Straffeprosessutvalget, pekes det på at fornærmede i mange saker – for eksempel om vinningskriminalitet – er juridiske personer som selskaper, eller andre som kun har en perifer tilknytning til saken. I noen tilfeller kan det være snakk om mange rettssubjekter som formelt sett er å anse som fornærmede, og som etter loven derfor må varsles.

På bakgrunn av dette, og i lys av hensynene Straffeprosessutvalget har pekt på, mener utvalget at kravet til varsling av fornærmede og etterlatte i gjenåpningssaker bør endres. Utvalget slutter seg til Straffeprosessutvalgets syn om at det bør være snakk om en behovsbasert adgang til varsling, basert på kommisjonens skjønn, men ut fra klare retningslinjer.

I likhet med Straffeprosessutvalget mener utvalget at fornærmede og etterlatte bør bli underrettet dersom det grunn til å tro at den aktuelle personen har et ønske om å bli orientert om saken, eller det må antas at personen vil få informasjon om saken på andre måter, for eksempel gjennom media.²⁸ Sakens alvorlighet, og om den dreier seg om integritetskrenkelser eller andre forhold som generelt må antas å ha stor betydning for fornærmede, må også tas i betraktning. I tillegg vil kommisjonens utredningsplikt være styrende for vurderingen. I den grad personen kan kaste lys over gjenåpningsspørsmålet, bør personen kontaktes og om nødvendig innkalles til avhør, jf. § 398 a. Som i dag skal kommisjonen – dersom personen varsles – gi informasjon om retten til dokumentinnsyn, til å uttale seg og til å be om å få avgi forklaring for kommisjonen, samt muligheten til å få oppnevnt bistandsadvokat, jf. § 397 siste ledd andre punktum.

De nevnte rettighetene forutsettes altså videreført som i dag.²⁹ Fornærmede og etterlatte skal fortsatt ha rett til å uttale seg skriftlig om begjæringen, jf. § 398 andre ledd første punktum, men vil kun bli *underrettet* om denne rettigheten dersom kommisjonen finner grunn til å varsle vedkommende om begjæringen. Som i dag skal den fornærmede eller etterlatte også ha mulighet til å be om å forklare seg muntlig for kommisjonen, jf. § 398 andre ledd andre punktum, men kommisjonen avgjør om dette innvilges. Plikten til å underrette fornærmede og etterlatte dersom gjenåpning blir besluttet, jf. § 400 a med videre henvisninger, forutsettes også videreført uten unntak.

Endringen av varslingskravet foreslås gjennomført ved en endring i § 397 femte ledd første punktum. Det er ikke sagt uttrykkelig i lovbestemmelsen, men det forutsettes – i tråd med arbeidsgruppens forslag – at kommisjonen selv avgjør *når* varsling skal skje. Dette vil avhenge av hva som er begrunnelsen for at personen underrettes. Dersom det for eksempel er behov for informasjon fra vedkommende for å opplyse saken, kan det tilsi at varslingen skjer på et tidligere tidspunkt enn dersom vedkommende varsles fordi det etter hvert blir klart at saken vil bli omtalt i mediene.

Det bemerkes for øvrig at plikten til å informere om nye opplysninger kommisjonen mottar under saksforberedelsen som har betydning for avgjørelsen, jf. § 398 tredje ledd, kun gjelder over-

²³ NOU 2016: 24 s. 470.

²⁴ Se Straffeprosessutvalgets forslag til ny § 41-18 i NOU 2016: 24 s. 81.

²⁵ NOU 2016: 24 s. 471.

²⁶ NOU 2016: 24 s. 664.

²⁷ Gjenopptakelseskommisjonen (29.03.17) s. 5.

²⁸ Se NOU 2016: 24 s. 664.

²⁹ Se imidlertid utvalgets forslag til klargjøring av reglene om dokumentinnsyn i punkt 21.6.

for siktede og påtalemyndigheten. Denne bestemmelsen foreslås videreført som i dag.

21.6 Klarere regler for dokumentinnsyn i gjenåpningssaken

Retten til dokumentinnsyn i gjenåpningssaken for domfelte og fornærmede/etterlatte er regulert i straffeprosessloven § 398 siste ledd:

«Om dokumentinnsyn gjelder §§ 28, 242, 242 a, 264, 264 a og 267 tilsvarende. Kommisjonen kan unnta fra innsyn dokumenter som den selv har utarbeidet for sin interne saksforberedelse.»

Forarbeidene utdyper i liten grad hvordan henvisningen til de nevnte innsynsbestemmelsene skal forstås i gjenåpningssaker, og det finnes få andre kilder som avklarer spørsmålet. Det kan derfor fremstå noe uklart hvordan reglene om innsyn skal forstås for ulike aktører i gjenåpningssaken. Sivilombudets uttalelse i sak 2020/610 illustrerer for eksempel at det kan oppstå spørsmål om domfeltes og fornærmedes rett til innsyn skal forstås ut fra om vedkommende hadde slik status i den underliggende *straffesaken* som begjæres gjenåpnet, eller om det avgjørende er personens status i *gjenåpningssaken*. Videre kan det blant annet reises spørsmål om andre enn domfelte og fornærmede/etterlatte med «rettslig interesse» i gjenåpningssaken kan kreve innsyn i denne, jf. straffeprosessloven § 28 første ledd bokstav d. Utgangspunktet er for øvrig at allmennheten kun har rett til innsyn i kommisjonens avgjørelser av gjenåpningsspørsmålet, se punkt 8.5.3.

Flere ansatte i kommisjonen har i samtaler med utvalget tatt opp at innsynsreglene er vanskelige å forstå, og at de til tider nok praktiseres noe ulikt. Utvalget forstår det slik at innsynskrav i praksis har blitt løst «pragmatisk» i kommisjonen, og at det har utviklet seg interne rutiner som ikke nødvendigvis er helt i samsvar med lovens ordlyd.

Kommisjonen har som et utgangspunkt operert med et skille mellom kommisjonens egne saksdokumenter og straffesaksdokumentene innhentet fra påtalemyndigheten. Utvalget forstår det slik at kommisjonen som hovedregel har nektet domfelte, fornærmede og andre innsyn i *straffesaksdokumentene*, mens dokumenter knyttet til kommisjonens *egen utredning*, som utgangspunkt iallfall har blitt oversendt til domfeltes forsvarer. Dersom domfelte ikke har forsvarer, heter det i rutinene at kommisjonen – for å sikre kontradiksjon – kan vur-

dere å lese opp fra dokumentene per telefon, eller gi domfelte anledning til å gjennomgå materialet i kommisjonens lokaler. Det heter videre at straffesaksdokumentene kommisjonen mottar via Altinn, ikke skal sendes til forsvarer eller bistandsadvokat, men at disse i stedet skal informeres om at de må henvende seg til politiet for utlån.

Utvalget mener det er nødvendig å klargjøre reglene om dokumentinnsyn i gjenåpningssaker. Etter utvalgets syn fremstår kommisjonens praksis på mange måter hensiktsmessig, men det kan reises spørsmål om den er i tråd med lovens ordlyd. Utvalget foreslår derfor å forenkle og klargjøre reglene på en måte som i det vesentlige vil videreføre gjeldende praksis.

I tråd med kommisjonens praksis mener utvalget at det bør skilles mellom straffesaksdokumentene og dokumentene som knytter seg til gjenåpningssaken. Etter utvalgets syn er påtalemyndigheten nærmest til å vurdere de ulike reglene om innsyn, herunder om unntak fra innsynsretten, for dokumentene som skriver seg fra straffesaken. Av hensyn til en enhetlig behandling er det nødvendig at påtalemyndigheten vurderer om det skal gis innsyn, og eventuelt i hvilket omfang, også når straffesaken begjæres gjenåpnet. Utvalget mener at det vil være uheldig dersom domfeltes eller andres materielle innsynsrett utvides eller innskrenkes bare fordi saken løftes inn i et nytt prosessuelt spør.

At påtalemyndigheten selv får muligheten til å kontrollere hvilke dokumenter det gis innsyn i, er også viktig for å sikre kommisjonens tilgang til dokumentene. Påtalemyndigheten bør ha tillit til at straffesaksdokumentene kan oversendes til kommisjonen uten frykt for at dokumentene kommer på avveie.

De nevnte hensynene er i stor grad bakgrunnen for at Sivilombudet opererer med et lignende skille for klagerens innsynsrett, mellom forvaltningens saksdokumenter og dokumenter som knytter seg til klagesaken hos ombudet, jf. sivilombudsloven § 11.³⁰ Etter bestemmelsen har klageren «rett til å gjøre seg kjent med dokumenter i klagesaken og uttalelser og opplysninger som er

³⁰ Se Dokument 21 (2020–2021) s. 94: «Klageren får innsyn i de opplysninger og dokumenter som forvaltningen har utarbeidet for ombudsmannens behandling av saken, samt dokumenter utarbeidet hos ombudsmannen som ikke er interne. I enkelte saker vil ikke klageren få innsyn i opplysninger gitt i brev til ombudsmannen fra forvaltningsorganet under henvisning til blant annet taushetsplikt pålagt forvaltningsorganet. Begrunnelsen for dette er at en klager ikke skal få tilgang til opplysninger gjennom å klage til ombudsmannen som han eller hun ikke ville fått ved innsyn hos forvaltningsorganet.»

gitt i saken», men det er gjort unntak for «dokumenter utarbeidet eller innhentet under forvaltningens opprinnelige behandling av saken», jf. bokstav a, og «opplysninger som klageren ikke får innsyn i hos forvaltningen», jf. bokstav b. Utvalgets forslag går ut på at det gis en ny lovbestemmelse i straffeprosessloven § 398 femte ledd som er basert på en lignende avgrensning, men tilpasset gjenåpningssaker.

Etter lovforslaget vil domfelte, fornærmede og etterlatte som utgangspunkt ha rett til å gjøre seg kjent med alle dokumenter utarbeidet eller innhentet i forbindelse med gjenåpningssaken. Innsynsretten gjelder imidlertid ikke for dokumenter utarbeidet eller innhentet under etterforskningen eller gjennomføringen av straffesaken, altså straffesaksdokumentene som kommisjonen innhenter fra påtalemyndigheten.

For å sikre at innsynsretten ikke utvides når saken begjæres gjenåpnet, gjøres det videre unntak for *opplysninger* som vedkommende ikke får, eller ville ha fått, fra politiet, påtalemyndigheten eller domstolene. Formuleringen er ment å klargjøre at unntakene fra innsynsretten i straffeprosesslovens øvrige bestemmelser skal komme til anvendelse både når kommisjonen vurderer å gi innsyn i et egenprodusert eller innhentet dokument som inneholder opplysninger fra de underliggende straffesaksdokumentene, og når kommisjonens egen utredning av saken har tilveiebrakt nye opplysninger som potensielt kan rammes av unntaksbestemmelsene. Dette er i tråd med bestemmelsen i § 398 tredje ledd, som slår fast at domfeltes rett til å bli underrettet om opplysninger kommisjonen mottar under saksforberedelsen, ikke gjelder for opplysninger som vedkommende ikke har rett til å gjøre seg kjent med etter § 264, jf. § 267.

Utvalget antar at en slik regel i liten grad vil medføre endringer i kommisjonens praksis. Regelen anses videre å være i tråd med det gjeldende utgangspunktet etter henvisningen til lovens øvrige bestemmelser i § 398 siste ledd. Gjennom henvisningen legges det opp til at innsynsretten i gjenåpningssaken skal speile innsynsretten i straffesaken som begjæres gjenåpnet. Det må derfor antas at man har ment at domfelte og fornærmede i utgangspunktet skal ha krav på innsyn i alle dokumenter i «sin sak», men med unntak for opplysninger som de nevnte bestemmelsene gjør unntak fra. Forslaget er ment å klargjøre dette utgangspunktet. På samme måte som i dag må avgrensningen av de innsynsberettigede gjøres ut fra om personen har status som domfelt/siktet,

fornærmet eller etterlatt i straffesaken som begjæres gjenåpnet.

Et annet spørsmål er om også andre skal ha krav på innsyn i gjenåpningssaken. Henvisningen i nåværende § 398 siste ledd til straffeprosessloven § 28 kan forstås slik at også andre med «rettslig interesse»³¹ har krav på innsyn etter gjeldende regler, i alle fall dersom gjenåpningssaken er avsluttet. Dette fremstår imidlertid uklart, og utvalget forstår det slik at kommisjonen i liten grad har avklart spørsmålet i praksis.

Utvalget mener at det bør være en snever adgang for andre enn den domfelte/siktede i gjenåpningssaken, samt fornærmede og etterlatte, til å kreve innsyn hos kommisjonen. Den foreslåtte bestemmelsen i nytt femte ledd i § 398 slår fast at også andre med «rettslig interesse» i gjenåpningssaken har rett til innsyn. Utvalget mener at denne bestemmelsen bare bør gis anvendelse for en begrenset krets. Bestemmelsen er særlig ment å sikre at personer som ble domfelt i samme straffesak, kan kreve innsyn i medtiltaltes gjenåpningssak, for selv å vurdere gjenåpning. Dette er i tråd med gjeldende praksis, jf. Sivilombudets uttalelse i sak 2010/610. For øvrig antas det at bestemmelsen kan komme til anvendelse dersom den som krever innsyn, er dømt i en annen straffesak som har tilknytning til straffesaken som er begjært gjenåpnet, og hvor innsyn anses nødvendig for å sikre tilgang til opplysninger som kan ha betydning for innsynskreverens egen gjenåpningssak.

Etter forslaget gjøres det ikke et skille mellom de ulike stadiene av gjenåpningssaken, slik utgangspunktet er for partsinnsyn i straffesaken.³² Dette er i tråd med utgangspunktet etter offentliglova, hvor det avgjørende for når innsynsretten oppstår, er om dokumentet er kommet inn til eller sendt ut fra organet, eller om det for øvrig anses «ferdigstilt», jf. offentliglova § 4 andre ledd.³³ Unntaket fra innsynsretten for kommisjonens interne saksdokumenter gjør at det som oftest vil bli snakk om innsyn i dokumentet når det sendes inn til eller ut fra kommisjonen. Utvalget forstår det slik at dette også vil være i tråd med gjeldende praksis. Etter gjeldende rutiner

³¹ Se straffeprosessloven § 28 første ledd: «Utskrift av rettsbøker og andre dokumenter i en avsluttet straffesak kan kreves av a) den siktede, b) fornærmede, c) etterlatte, og d) enhver annen som det har rettslig interesse for.»

³² Straffeprosessloven § 28 gjelder innsyn i dokumenter i «avsluttet straffesak». § 242 gjelder innsyn i straffesaksdokumentene under pågående etterforskning, mens § 264 og § 264 a gjelder innsyn i straffesaksdokumentene etter at det er tatt ut tiltale, før hovedforhandling.

³³ Se imidlertid adgangen til å utsette innsynsretten etter offentliglova § 5.

synes det ikke å være skilt mellom pågående og avsluttet gjenåpningssak.

Regelen om at innsynsretten ikke gjelder opplysninger som personen ikke får eller ville ha fått fra påtalemyndigheten eller domstolene, gjør likevel at de konkrete omstendighetene i gjenåpningssaken – herunder om saken er under behandling eller avsluttet – kan få betydning for innsynsretten. I tillegg til unntakene for domfeltes innsynsrett etter § 264 – som er nevnt særskilt i § 398 tredje ledd – vil det for eksempel kunne gjøres unntak også fra fornærmedes og etterlattes innsynsrett dersom innsyn kan føre til «skade eller fare for en tredjeperson», jf. § 264 a tredje ledd første punktum. Gjennom bestemmelsene og henvisningene i § 28 andre til femte ledd vil en rekke unntak, herunder for opplysninger om anonyme vitners identitet, gjelde tilsvarende også for innsyn fra andre med rettslig interesse. For øvrig foreslås det å videreføre den særskilte unntaksbestemmelsen i § 398 fjerde ledd, som gir kommisjonen adgang til å unnta visse opplysninger fra domfelte og forsvareren ved fare for alvorlig lovbrudd mot noens liv, helse eller frihet.

Dersom det gjøres unntak fra domfeltes innsynsrett etter § 398 tredje ledd, jf. § 264, følger det av forarbeidene at domfeltes forsvarer likevel har krav på å bli varslet og få uttale seg om de nye opplysningene.³⁴ Forutsetningen er at forsvareren har «rett til å gjøre seg kjent med opplysninger siktede ikke har tilgang til».³⁵ Dette må trolig forstås som en henvisning til forsvarerens innsynsrett og unntak etter de ulike bestemmelsene i § 264. Hensikten er å sikre at forsvareren ivaretar domfeltes interesser.³⁶ Dersom det «unntaksvis dreier seg om opplysninger av større betydning for avgjørelsen», taler dette «med tyngde» for å oppnevne forsvarer i gjenåpningssaken.³⁷

Utvalget legger til grunn at det etter omstendighetene også kan være aktuelt å oppnevne forsvarer for å ivareta domfeltes rett til kontradiksjon dersom det gjøres unntak fra domfeltes innsynsrett etter § 398 fjerde ledd³⁸ eller etter øvrige bestemmelser i straffeprosessloven³⁹ i medhold av den foreslåtte bestemmelsen i § 398 femte ledd. Forutsetningen må imidlertid være at den aktuelle unntaksbestemmelsen åpner for det, og at det er tilrådelig å gi forsvareren innsyn i opplysningene. Det forutsettes for øvrig at domfelte, og eventuelt fornærmede eller etterlatte, ved behov

gis veiledning om hvordan innsynsretten etter de øvrige bestemmelsene i straffeprosessloven kan utøves hos påtalemyndigheten og domstolene.

Utvalget mener videre at kommisjonen bør konsultere politiet, påtalemyndigheten eller domstolene dersom kommisjonen er i tvil om det skal gis innsyn, og eventuelt på hvilken måte. En plikt til å innhente uttalelse fra politiet gjelder etter loven før det treffes avgjørelse etter § 398 fjerde ledd, jf. andre punktum.

21.7 Bør det gjelde en begrensning for antall begjæringer som kan fremmes i samme sak?

Ansatte i Gjenopptakelseskommisjonen har gitt uttrykk for at de bruker en del tid på å besvare gjentatte henvendelser i samme sak, ofte uten at det fremmes nye anførsler av betydning. Dette har ført til diskusjon om man bør innføre begrensninger i antall gjenåpningsbegjæringer som kan fremmes for kommisjonen i samme sak, eventuelt for rene omgjøringsbegjæringer uten nye anførsler.⁴⁰

Arbeidsgruppen som evaluerte kommisjonen i 2012, vurderte ulike tiltak, men kom til at det ikke burde innføres begrensninger i adgangen til å fremme gjentatte begjæringer. Arbeidsgruppen pekte på at domstolenes prøving av kommisjo-

³⁸ Etter bestemmelsen «kan» kommisjonen nekte domfelte og forsvareren innsyn i opplysninger, men det er ingen *plikt* til å gjøre det, selv om vilkårene er oppfylt, se Ot.prp. nr. 54 (2005–2006) s. 16. Såfremt det kan skje uten å skade interessene som søkes vernet, bør kommisjonen derfor kunne gi innsyn kun til forsvareren, på tilsvarende måte som forutsatt ved anvendelse av unntaksbestemmelsen i § 398 tredje ledd. Ordlyden i § 398 fjerde ledd synes for øvrig å være inspirert av den lignende formuleringen i § 242 a bokstav a, se Ot.prp. nr. 54 (2005–2006) s. 8–9. Etter § 242 a skulle forsvarerens og domfeltes innsynsrett tidligere vurderes hver for seg, slik at det kunne bli aktuelt å bare gi forsvareren rett til innsyn med forbud mot å videreformidle opplysningene til domfelte, jf. bestemmelsens tidligere femte ledd. Ved en lovendring i 2013 ble bestemmelsen endret på dette punktet, slik at rettens pålegg nå alltid gjelder både for forsvareren og domfelte. Ifølge forarbeidene til lovendringen er dette likevel ikke til hinder for at *påtalemyndigheten* gir forsvareren innsyn, såfremt det settes vilkår om at forsvareren bevarer taushet om opplysningene, jf. § 100 a første ledd tredje punktum, se Prop. 147 L (2012–2013) s. 180.

³⁹ Eksempelvis følger det av § 242 andre ledd at forsvareren kan gis innsyn selv om opplysningene holdes skjult for domfelte. Det er videre forutsatt i forarbeidene til endringer i § 28 at det kan være aktuelt å gi domfeltes forsvarer innsyn dersom domfelte selv nektes utskrift av dokumenter i en avsluttet straffesak, blant annet med tanke på å vurdere gjenåpning, se Ot.prp. nr. 24 (2002–2003) s. 65.

⁴⁰ Se også Stridbeck (2020).

³⁴ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 75.

³⁵ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 75.

³⁶ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 75.

³⁷ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 75.

nens avgjørelser er begrenset, og at dette – samt manglende klagemulighet og kontroll fra overordnet organ – gjør at gjentatte begjæringer i praksis ofte vil være eneste farbare vei dersom domfelte mener at kommisjonens avgjørelse er feil.⁴¹ Videre mente arbeidsgruppen at det kunne være vanskelig å skille mellom «rene 'klager' over tidligere avgjørelser og nye begjæringer som alltid må kunne fremsettes (for eksempel der det oppdages nye bevis)». ⁴² I tillegg pekte arbeidsgruppen på at Utlendingsnemnda (UNE) tidligere hadde forsøkt å innføre begrensninger i adgangen til å fremme gjentatte omgjøringsbegjæringer, men at ordningen ble reversert.⁴³ Begrunnelsen var at ordningen ikke førte til nedgang i antall begjæringer for nemnda, samt at en del av begjæringene i stedet endte opp som nye søknader hos Utlendingsdirektoratet (UDI).⁴⁴

Utvalget slutter seg til arbeidsgruppens synspunkter. Utvalget ser det slik at gjentatte begjæringer kan være nødvendig for å påpeke mangler ved kommisjonens utredning eller avgjørelse i saken. Av rettssikkerhetshensyn er det derfor ikke ønskelig å begrense adgangen til å fremme gjentatte begjæringer, heller ikke dersom det i liten grad fremmes nye anførsler. Viggo Kristiansens mange forsøk på å få gjenåpnet Baneheia-saken illustrerer at retten til å fremme gjentatte begjæringer kan være en viktig rettssikkerhetsgaranti.

Utvalget mener videre at det vil være vanskelig å utforme en avskjæringsregel som både er effektiv og samtidig sikrer domfeltes rettssikkerhet. Trolig vil en slik regel uansett måtte ha skjønsmessige unntak, noe som vil fordre nye vurderinger og press på saksbehandlingsressursene. Det vises i den sammenheng til at en regel om avskjæring av gjentatte begjæringer i samme sak for Högsta domstolen i Finland, som ble innført i 2019, har skjønsmessige unntak som kommer til anvendelse for eksempel dersom søkerens rettssikkerhet krever det, eller det kommer frem at den første begjæringen ble avslått på feil grunnlag.⁴⁵

Utvalget foreslår derfor ingen begrensninger i adgangen til å fremme gjentatte begjæringer. Som utvalget gir uttrykk for i punkt 21.8, mener utvalget imidlertid at gjentatte begjæringer uten nye

anførsler etter omstendighetene kan besvares kort. Kommisjonen har videre et visst skjønn når det gjelder rekkefølgen på saksavviklingen,⁴⁶ og det følger av gjeldende rutiner at det blant annet kan legges vekt på om begjæringen «synes å kunne lede til gjenåpning». Det kan tilsi at gjentatte begjæringer i samme sak uten nye anførsler ikke gis prioritet.

21.8 Klarere rutiner for behandling av gjentatte begjæringer, omgjøring og klage

Gjenopptakelseskommisjonen regnes som et forvaltningsorgan, men er ikke omfattet av forvaltningsloven.⁴⁷ Det innebærer at heller ikke forvaltningslovens klageregler kommer til anvendelse. Justis- og beredskapsdepartementet har slått fast at det ikke er adgang til å klage kommisjonens avgjørelser inn for dem.⁴⁸ Videre er kommisjonen ment å være et uavhengig organ, som ikke kan instrueres om sin myndighetsutøvelse, jf. § 395 siste ledd siste punktum. Det finnes derfor heller ingen overordnet instans som kan omgjøre kommisjonens avgjørelser.

I forarbeidene er det antatt at det ville være begrenset behov for overprøving av kommisjonens avgjørelser, fordi man tok sikte på å «utforme kommisjonsordningen slik at kommisjonens avgjørelse i seg selv gir god rettssikkerhet».⁴⁹ Departementet mente videre at det burde «utformes interne rutiner slik at innvendinger mot kommisjonens arbeid blir behandlet etter en egen intern klageprosedyre slik som i England, og det vil være mulig å fremsette en begjæring for kommisjonen på nytt dersom det kommer frem opplysninger som gjør at saken står i en ny stilling».⁵⁰ I tråd med dette har kommisjonen utarbeidet interne rutiner for behandling av «klager» og omgjøringsbegjæringer.

Det fremgår av rutinene at leder eller juridisk utreder på saken skal vurdere om en ny henvendelse er å anse som en «klage/omgjøring eller ny begjæring». Dersom det hevdes å foreligge noe «vesentlig nytt» etter forrige avgjørelse, er utgangspunktet at henvendelsen anses som en ny begjæring. Saken behandles da på «vanlig måte» og får et nytt saksnummer.

⁴¹ Etterkontroll (2012) s. 93.

⁴² Etterkontroll (2012) s. 93.

⁴³ Etterkontroll (2012) s. 93, med henvisning til NOU 2010: 12 s. 110–111.

⁴⁴ Se NOU 2010: 12 s. 111.

⁴⁵ Se Stridbeck (2020) s. 515 med videre henvisninger.

⁴⁶ Se nærmere i punkt 8.7.1.

⁴⁷ Se punkt 8.1.

⁴⁸ Keiserud (2020) s. 1432.

⁴⁹ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 48.

⁵⁰ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 48.

Dersom det ikke anføres noe vesentlig nytt, heter det i rutinene at saken kan avgjøres med et brev fra kommisjonens leder til domfelte. Saken kan også «beslutes å legges frem for kommisjonen». Dette kan etter retningslinjene for det første vurderes dersom saken gjelder en begjæring som opprinnelig ble forkastet av leder eller nestleder alene. Dersom «klagen åpenbart ikke kan føre frem», skal det i slike tilfeller

«[...] sendes et brev til domfelte om at hans klage/omgjøringsbegjæring er vurdert av kommisjonen, som ikke finner grunn til å ta opp saken på nytt. Det blir ikke truffet en ny avgjørelse av kommisjonen. Dersom kommisjonen skulle komme til et annet resultat enn leder/nestleder, skal kommisjonen treffe en ny avgjørelse eller be om utredning.»

Tilsvarende heter det om behandlingen av en ny begjæring i samme sak som opprinnelig ble avgjort av den samlede kommisjonen:

«Dersom det klages over/bes om omgjøring av en avgjørelse fra kommisjonen (forkastet eller ikke tatt til følge), skal den legges frem for kommisjonen i møte. Dersom klagen åpenbart ikke kan føre frem, sendes et brev til domfelte om at hans klage er vurdert av kommisjonen, som ikke finner grunn til å ta opp saken på nytt. Dersom klagen inneholder anførsler som gir kommisjonen grunn til å se på saken på nytt, f.eks. at kommisjonen har begått saksbehandlingsfeil som eventuelt kan ha virket inn på avgjørelsens resultat, skal kommisjonen treffe en ny avgjørelse. Dette gjelder selv om utfallet blir det samme som første gang. Det opprettes da ny sak.»

I kommisjonens mal for «klagesvar» heter det i tråd med dette at kommisjonen ikke finner «at det som gjøres gjeldende gir grunnlag for å ta saken opp til ny behandling». Til sist i brevmalen heter det: «Saken er dermed endelig avsluttet her».

Utvalget har i samtaler med ansatte i kommisjonen stilt spørsmål om kriteriene for når gjentatte henvendelser fra domfelte i samme sak behandles som en form for klage/omgjøringsbegjæring som svares ut med at saken ikke er tatt opp til ny behandling, og når den nye henvendelsen derimot underlegges en ny vurdering og svares ut med en ny avgjørelse. Utvalget forstår det slik at de nærmere retningslinjene for denne vurderingen delvis er uklare, men at det blant annet ses hen til hvor lang tid det har gått siden forrige

avgjørelse, og hvor mange henvendelser som tidligere er sendt inn.

Etter utvalgets syn er det behov for å klargjøre de gjeldende rutinene for behandling av gjentatte begjæringer i samme sak. Slik utvalget ser det, bør gjentatte begjæringer – hvor det fremmes *materielle anførsler* om gjenåpningsspørsmålet – enten behandles som en *ny begjæring*, eller som en *omgjøringsbegjæring*.⁵¹ Dersom det fremmes nye substansielle anførsler sammenholdt med forrige begjæring, bør den nye henvendelsen behandles som en ny begjæring, som svares ut med en ny avgjørelse av gjenåpningsspørsmålet. Dersom det derimot ikke fremmes nye anførsler, men kun hevdes at forrige avgjørelse var gal, eller bes om at saken vurderes på nytt eller lignende, kan det på den annen side være aktuelt å vurdere henvendelsen som en omgjøringsbegjæring.

I alle tilfeller bør formuleringer om at saken ikke er tatt opp til ny behandling eller lignende, unngås. Slike formuleringer kan gi inntrykk av at henvendelsen ikke er vurdert. I tråd med alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper bør også en ren omgjøringsbegjæring vurderes, selv om det kan stilles lempelige krav til begrunnelsen for å opprettholde forrige vedtak. Domfeltes rett til å begjære gjenåpning gjentatte ganger tilsier videre at henvendelsen bør svares ut med en ny begrunnelse dersom det er fremmet nye anførsler siden forrige begjæring. Av samme grunn bør det heller ikke gis uttrykk for at avgjørelsen er «endelig».

At saken vurderes på nytt og svares ut med en substansiell begrunnelse, betyr imidlertid ikke at begrunnelsen må være omfattende. I tråd med gjeldende praksis må kommisjonen kunne vise til og/eller sitere tidligere vurderinger av samme spørsmål, så fremt den opprinnelige vurderingen og begrunnelsen var tilfredsstillende. For øvrig må det sikres at eventuelle nye anførsler av betydning utredes tilstrekkelig før den nye avgjørelsen treffes.

Dersom domfelte har «klagd» på kommisjonens *saksbehandling* eller *utredning*, må kommisjonen vurdere om anførselen er berettiget, og om den gir grunn til å behandle saken på nytt og eventuelt treffe en ny avgjørelse. Det vil særlig være aktuelt å treffe en ny avgjørelse dersom feilen kan ha innvirket på resultatet, for eksempel dersom sider ved saken burde ha vært utredet

⁵¹ Høyesteretts ankeutvalg har lagt til grunn at kommisjonen – i tråd med alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper – kan omgjøre en avgjørelse dersom en part ber om det, se Rt. 2014 s. 436 avsnitt 8. Se nærmere om gjentatte begjæringer og omgjøring av gjenåpningsavgjørelser i punkt 8.9.2.

nærmere før avgjørelsen ble truffet. Som vist over, synes dette å være i tråd med gjeldende rutiner. For øvrig bør kommisjonen vurdere om eventuelle saksbehandlingsfeil gir grunnlag for å endre på rutinene. Dersom «klagen» ikke fører frem, bør domfelte informeres om adgangen til å klage forholdet inn for Sivilombudet.

Som nevnt i punkt 14.3 har kommisjonen innført en retningslinje om at gjentatte begjæringer i samme sak som hovedregel skal behandles av en annen utreder. Dette kan bidra til at kommisjonsmedlemmene får tilført nye perspektiver ved den nye behandlingen, samt at det tenkes nytt om behovet for nærmere utredning av saken. Utvalget støtter derfor denne praksisendringen og anbefaler at den videreføres.

21.9 Offentlige saksbehandlingsrutiner

Gjenopptakelseskommisjonens saksbehandlingsrutiner er i dag «interne» og er ikke publisert på kommisjonens nettsider. På nettsiden er det i stedet gitt en enkel oversikt over saksgangen, og det er lagt ut et skjema som kan fylles ut ved begjæring om gjenåpning.

Som nevnt i punkt 21.4 har flere advokater utvalget har snakket med, gitt uttrykk for en opplevelse av manglende medvirkning og forutsigbarhet i behandlingen av sakene hos kommisjonen. Det pekes i den sammenheng blant annet på at det finnes lite tilgjengelig informasjon om saksbehandlingen.

For å sikre medvirkning og transparens, og for å bidra til løpende tilbakemelding og utvikling, mener utvalget at kommisjonens saksbehandlingsrutiner bør publiseres. Det vises til at den engelske kommisjonen (CCRC) har publisert omfattende materiell på sine nettsider, som gir detaljert veiledning om de ulike sidene ved saksbehandlingen i kommisjonen. Den engelske kommisjonen har i samtaler med utvalget opplyst at de har fått positive tilbakemeldinger på dette fra domfelte, forsvarere og andre som har hatt saker hos dem, og at informasjon om saksgangen anses viktig for å sikre tilliten til kommisjonens arbeid.

Utvalget er enig i dette synspunktet. Etter utvalgets syn bør i det minste de sentrale delene av saksbehandlingsrutinene offentliggjøres på Gjenopptakelseskommisjonens nettsider, herunder med oppdaterte rammer og veiledende frister for saksbehandlingen, samt retningslinjer for underretning av partene, jf. utvalgets forslag i punkt 21.3 og 21.4.

21.10 Krav til utforming og begrunnelse av kommisjonens avgjørelser

21.10.1 Behovet for ny regulering

Det fremgår av straffeprosessloven § 399 første ledd første punktum at straffeprosesslovens regler om kjennelser gjelder for kommisjonens avgjørelse av om gjenåpning skal tillates. Det samme gjelder etter § 397 tredje ledd første punktum for avgjørelser som går ut på at begjæringen forkastes. At reglene om kjennelser i straffeprosessloven § 52 kommer til anvendelse, innebærer blant annet at de nevnte avgjørelsene må begrunnes.

Forarbeidene gir nærmere veiledning om hvilken begrunnelse som kreves når begjæringen forkastes i medhold av § 397 tredje ledd. For øvrig sier forarbeidene lite om hvordan begrunnelseskravet konkret skal forstås for avgjørelser om gjenåpning. Kravene må derfor i stor grad utledes av rettspraksis og øvrige rettskilder om begrunnelseskravet for kjennelser. I juridisk teori er det antatt at det for kjennelser som avgjør det materielle kravet i saken, må gjelde samme krav til saksfremstilling og begrunnelse som for dommer.⁵²

Kommisjonens avgjørelser av om gjenåpning skal tillates eller ikke, jf. straffeprosessloven § 399 første ledd første punktum, avgjør materielle spørsmål. Det er altså et vurderingstema som har stor betydning for siktede. Ettersom det normalt først har blitt vurdert om saken åpenbart ikke kan føre frem, jf. § 397 tredje ledd andre punktum, vil det gjennomgående være tale om ikke helt enkle og kurante vurderinger. Kravene som gjelder for dommer, jf. straffeprosessloven §§ 39–41, må derfor langt på vei antas å gjelde tilsvarende for kommisjonens avgjørelse av om gjenåpning skal tillates.

Etter utvalgets syn er det samtidig klare forskjeller mellom domsgrunnene i straffesaker og avgjørelser som tar stilling til begjæringer om gjenåpning. For eksempel krever straffeprosessloven § 40 første ledd første punktum at «[n]år siktede domfelles, skal domsgrunnene for skyldspørsmålets vedkommende bestemt og uttømmende angi det saksforhold retten har funnet bevist som grunnlag for dommen, og vise til det straffebud han dømmes etter». En konsentrert beskrivelse av det hendelsesforløp retten har fun-

⁵² NOU 2016: 24 s. 402 og Keiserud mfl. (2024), note 2 til straffeprosessloven § 52, ajourført 1. september 2024. Det samme gjelder i sivilprosessen, se NOU 2001: 32 s. 578–579. Se nærmere om begrunnelseskravet for kommisjonens avgjørelser i punkt 8.9.1.

net bevist ut over enhver rimelig tvil, er nødvendig i straffesaker, hvor vurderingstemaet under skyldspørsmålet er om siktede har begått den handling som er beskrevet i tiltalebeslutningen, samt om handlingen er straffbar.

Dette er derimot ikke problemstillingen i en gjenåpningssak. Her er spørsmålet snarere om domfelte har rett eller adgang til å få sin sak gjenåpnet basert på flere mulige rettsgrunnlag. I saker om gjenåpning til skade for siktede er spørsmålet om vilkårene i § 393 er oppfylt, og om påtalemyndigheten skal gis medhold i sitt krav om gjenåpning. Kommisjonen vurderer altså ikke først og fremst om et påstått hendelsesforløp er bevist, men om det skal gis medhold i et krav eller anmodning fremsatt av en part basert på lovbestemte vilkår. Vurderingstemaene for kommisjonens vedtak har altså større likhetstrekk med det som er vurderingstemaet i sivile saker, det vil si om saksøker skal gis medhold i det krav vedkommende fremsetter. Flere av reglene om domsgrunner i straffeprosessloven § 39–41 passer derfor mindre godt i lys av kommisjonens virksomhet.

Etter utvalgets syn taler dette for at det bør gis en egen begrunnelsesregel for gjenåpningssaker. Det er ønskelig at loven tydeligere angir hvilke krav som stilles. Det vises i den sammenheng til utvalgets gjennomgang av kommisjonens avgjørelser i kapittel 16, som har vist at kommisjonens avgjørelser iblant kan fremstå noe mangelfullt begrunnet. Pedagogiske hensyn taler også for at begrunnelseskravet bør fremgå i tilknytning til de øvrige reglene om gjenåpning i straffeprosessloven kapittel 27.

Utvalget foreslår at begrunnelseskravet for kommisjonens avgjørelser reguleres i en ny § 398 c. Etter utvalgets vurdering bør begrunnelseskravet for kommisjonens avgjørelser være basert på en relativ standard, hvor kravene til begrunnelsen styres av de formål begrunnelsen skal ivareta.⁵³ Forslaget til nytt begrunnelseskrav bør også regulere kommisjonens saksstyrende avgjørelser og administrative beslutninger.

Ved utformingen av lovforslaget har utvalget sett hen til tvisteloven § 19-6 og Straffeprosessutvalgets forslag til § 32-7 om begrunnelse av rettslige avgjørelser. Utvalget slutter seg til Straffeprosessutvalgets synspunkter om hvordan et relativt begrunnelseskrav skal praktiseres:

«Kravet må forstås med utgangspunkt i de underliggende hensyn som taler for å gi skriftlige begrunnelser, og regelen anvendes i lys av hvilke formål begrunnelsen kan tjene, ut fra den beslutning det er tale om, sakens karakter og om begrunnelsen gjelder rettens standpunkt til faktiske eller rettslige spørsmål.

Innholdet skal variere i henhold til ulike egenskaper ved avgjørelsene som treffes. I en viss utstrekning vil det være mulig å peke på særskilte trekk ved typer avgjørelser som tilsier et særskilt begrunnelseskrav. Et ytterpunkt er at meget enkle saksstyrende avgjørelser med begrenset betydning for partene ikke skal begrunnes skriftlig, ettersom det vil være unødig bruk av tid og ressurser. Et annet ytterpunkt er at en dom i en drapssak skal begrunnes utførlig.»⁵⁴

Den foreslåtte bestemmelsen beskrives nærmere i punkt 20.10.2. Det vises for øvrig til spesialmerknadene til bestemmelsen i punkt 26.2.

21.10.2 Nærmere om forslaget

Utvalget foreslår å regulere kravene til utforming og begrunnelse av kommisjonens avgjørelser i en ny bestemmelse i straffeprosessloven § 398 c, som lyder slik:

«Kommisjonens avgjørelse av om gjenåpning skal tillates, skal begrunnes. Så langt det er nødvendig for å forklare avgjørelsen, skal begrunnelsen omfatte

- a) en fremstilling av saken,
- b) en angivelse av partenes rettslige og faktiske anførsler, og
- c) en redegjørelse for kommisjonens rettsanvendelse og bevisvurdering.

Det skal opplyses om avgjørelsen er enstemmig. Ved dissens skal det fremgå hvem som er uenig, og hvilke punkter uenigheten gjelder.

Andre avgjørelser som treffes av kommisjonen, skal begrunnes så langt det er nødvendig for å forklare avgjørelsen. Ved vurderingen av i hvilken utstrekning begrunnelse skal gis, skal det særlig legges vekt på avgjørelsens innhold og betydning for partene. Begrunnelse kan unnlates når avgjørelsens art og øvrige omstendigheter gjør det forsvarlig.»

⁵³ Se NOU 2016: 24 s. 403–404 for en generell fremstilling av de ulike hensyn som kravet om begrunnelse er ment å ivareta.

⁵⁴ Se NOU 2016: 24 s. 405.

Det fremgår av forslagetets første ledd at kommisjonens avgjørelse av gjenåpningsspørsmålet skal omfatte en fremstilling av saken, en angivelse av partenes rettslige og faktiske anførsler og en redegjørelse for kommisjonens rettsanvendelse og bevisvurdering. Det fleksible og relative elementet i begrunnelseskravet fremgår av formuleringen om at begrunnelsen skal omfatte de nevnte elementene «så langt det er nødvendig for å forklare avgjørelsen». Andre ledd angir at det skal opplyses om avgjørelsen er enstemmig eller truffet under dissens. Første og andre ledd er i stor grad ment å videreføre og klargjøre kravene som etter gjeldende henvisning til reglene om kjennelse gjelder for kommisjonens avgjørelser av gjenåpningsspørsmålet, med noen presiseringer.

Kravet til redegjørelse for bevisvurderingen medfører at kommisjonen må gjøre rede for hovedpunktene i kommisjonens syn på de relevante bevissspørsmålene. Kommisjonen må altså i en viss utstrekning forklare *hvorfor* den har konkludert som den har gjort. Hvor grundig redegjørelsen for bevisvurderingen skal være, må vurderes i det enkelte tilfellet i lys av begrunnelsespliktes formål. Sakens alvorlighetsgrad og kompleksitet, og hvor velbegrunnede anførselene synes å være, vil generelt ha vesentlig betydning. For øvrig vil det ofte være behov for en grundigere redegjørelse for bevisvurderingen når gjenåpningsbegjæringen avslås, enn i tilfeller hvor den tas til følge. Videre kan det være grunn til å begrunne en avgjørelse om å gjenåpne mer utførlig dersom saken har stor betydning for fornærmede. Normalt bør ellers saker om å gjenåpne til skade begrunnes utførlig. Generelt bør det også tas i betraktning at kommisjonens bevisvurdering i stor grad er endelig, og at den i utgangspunktet ikke kan prøves av domstolene.⁵⁵ Det vises for øvrig til utvalgets bemerkninger om utformingen og begrunnelsene av kommisjonens avgjørelser i kapittel 16 og spesialmerknaden til den foreslåtte bestemmelsen i punkt 26.2.

Kravet til begrunnelse i første og andre ledd er også ment å gjelde for avgjørelser om å forkaste begjæringen som treffes etter straffeprosessloven § 397 tredje ledd. Utvalget har imidlertid foreslått å forenkle denne bestemmelsen. Alternativet om at begjæringen kan forkastes når den ikke inneholder noen «grunn som etter loven kan føre til gjenåpning», foreslås tatt ut, se punkt 22.2. I utvalgets forslag til § 397 nytt tredje ledd skilles det klarere mellom *avvisning* av begjæringer som ikke kan behandles av formelle grunner, jf. første

punktum, og *forkasting* av begjæringer som «åpenbart ikke kan føre frem», jf. andre punktum. Avgjørelser om å forkaste begjæringen fordi den åpenbart ikke kan føre frem, vil omfattes av bestemmelsen i første ledd.

Etter § 397 tredje ledd fjerde punktum gjelder i dag et særskilt, forenklet begrunnelseskrav for avgjørelser som tas etter leddets første punktum. Etter utvalgets vurdering vil det særskilte begrunnelseskravet være overflødig ved siden av en slik relativ begrunnelsesregel som foreslått her. For avgjørelser om å avvise begjæringen på formelt grunnlag vil det sjelden være krevende å gi en kort begrunnelse for hvorfor begjæringen avvises, og behovet for et særskilt begrunnelseskrav synes derfor reelt sett ikke å være til stede. Har domfelte for eksempel begjært gjenåpning av en sivil sak eller en utenlandsk dom, vil det i en setning eller to kunne påpekes at gjenåpning av slike forhold ligger utenfor kommisjonens kompetanse. Utvalgets gjennomgang av kommisjonens avgjørelser viser også at det i praksis gis begrunnelser med et visst innhold når kommisjonen forkaster begjæringen på formelt grunnlag, se punkt 16.3.3.⁵⁶ Det foreslås på denne bakgrunn at den særskilte begrunnelsesregelen i § 397 tredje ledd fjerde punktum oppheves.

Tredje ledd i den foreslåtte bestemmelsen regulerer kravet til begrunnelse for «andre avgjørelser som treffes av kommisjonen», herunder prosessledende avgjørelser og andre beslutninger av administrativ art som tas under saksforberedelsen, samt avgjørelser om å avvise begjæringen, jf. forslaget til § 397 tredje ledd nytt første punktum. Andre eksempler på avgjørelser som nevnes i loven, er beslutninger om oppnevning av offentlig forsvarer og bistandsadvokat (§ 397 andre ledd første og andre punktum), avgjørelser om å nekte domfelte og forsvarer innsyn i opplysninger for å unngå fare for et alvorlig lovbrudd mot noens liv, helse eller frihet (§ 398 fjerde ledd) og avgjørelser om å anmode påtalemyndigheten om å utføre nærmere angitte etterforskningsskritt (§ 398 b tredje ledd). Etter utvalgets vurdering bør også begrunnelseskravet for slike avgjørelser reguleres gjennom en formålsbasert standard. Ved vurderingen av hvor omfattende begrunnelsen skal være, skal det særlig legges vekt på avgjørelsens innhold og betydning for partene.

⁵⁵ Se nærmere i kapittel 23.

⁵⁶ Etter gjeldende regler omtales slike avgjørelser som avgjørelser om å «forkaste» begjæringen. Etter utvalgets forslag til lovendring vil slike avgjørelser i stedet betegnes som en «avvisning» av begjæringen, se punkt 22.2.

For å unngå unødig bruk av tid og ressurser bør loven åpne for at skriftlig begrunnelse helt kan unnlates dersom avgjørelsens art og øvrige omstendigheter gjør det forsvarlig. Dette vil typisk være aktuelt for en rekke enkle avgjørelser av praktisk og administrativ karakter, som også i dag tas formløst. Det vises til forslaget tredje ledd siste punktum.

21.11 Innføring av lyd- og bildeopptak av rettsforhandlingene

I vurderingen av om vilkårene for gjenåpning er oppfylt, må Gjenopptakelseskommisjonen ta stilling til bevisene som talte for domfellelse da saken opprinnelig ble behandlet i retten. Det kan være vanskelig, særlig fordi man i norske domstoler i liten grad har dokumentert forhandlingene gjennom lyd- og bildeopptak. Domstolene⁵⁷ og Gjenopptakelseskommisjonen⁵⁸ har derfor til tider vært nødt til å se hen til avisoppslag om domstolsbehandlingen for å avdekke hva som ble sagt i rettsmøtet. For vitneforklaringer kan dette iblant være eneste kilde til informasjon.

Spørsmålet om det bør innføres krav om lyd- og bildeopptak av rettsforhandlingene i norske straffesaker, har vært reist i en rekke rapporter og utredninger de siste tiårene, også med tanke på betydningen for gjenåpningssaker. Allerede i forarbeidene til straffeprosessloven 1981 ble det pekt på at det ville være viktig å sikre bevisene i straffesaken etter at saken var rettskraftig avgjort, og at en mulighet kunne være å ta hovedforhandlingen opp på lydbånd. Ifølge Straffeprosesslovkomiteen var dette særlig viktig fordi det var foreslått å endre reglene slik at gjenåpningssaken skulle avgjøres av en annen dommer enn den som avsa den angrepne dommen.⁵⁹ Problemstillingen ble i tillegg tatt opp blant annet i utredningen om Per Liland-saken⁶⁰ og i forbindelse med Stortingets vedtakelse av lovendringene som førte til opprettelsen av Gjenopptakelseskommisjonen,⁶¹ samt av Straffeprosessutvalget.⁶² Gjenopptakelseskommisjonen har også selv gjentatte ganger –

senest i årsrapporten for 2023 – tatt til orde for at lyd- og bildeopptak av forhandlingene bør komme på plass.⁶³

Siden 2018 har straffeprosessloven § 23 stilt krav om at det tas lyd- og bildeopptak av forklaringene til parter, vitner og sakkyndige under hoved- og ankeforhandlinger i straffesaker. Etter § 23 andre ledd kan opptak imidlertid unnlates dersom retten ikke har nødvendig utstyr for opptak, eller hvis forklaringene inntas i rettsboken.⁶⁴ Til tross for at lovens hovedregel nå er at det skal gjøres opptak i straffesaker, er den praktiske hovedregelen derfor likevel at det ikke tas opptak. Grunnen er at de færreste domstoler i dag har nødvendig opptaksutstyr, og at den nevnte unntaksbestemmelsen derfor benyttes i stor grad. Den manglende oppgraderingen av rettsalene må ses i sammenheng med begrensede bevilgninger fra Stortinget, men også at de praktiske sidene ved ordningen har vært gjenstand for flere prøveprosjekter.⁶⁵

Etter utvalgets syn er det uheldig at innføring av lyd- og bildeopptak ikke har skjedd tidligere. I statsbudsjettet for 2024 ble det imidlertid bevilget 15 millioner kroner for å legge til rette for lyd- og bildeopptak i domstoler over hele landet, jf. Prop. 1 S (2023–2024). I saldering av statsbudsjettet for 2023 fikk domstolene dessuten 25 millioner kroner til å erstatte utdatert teknisk videokonferanseutstyr, jf. Prop. 19 S (2023–2024). Mest sannsynlig vil utstyret også kunne brukes til å gjøre opptak. Regjeringen har uttalt at alle domstoler i løpet av 2025 skal ha minimum ett rettssted i hver rettskrets med utstyr som gjør det mulig å ta opptak.⁶⁶ I statsbudsjettet for 2025 ble det foreslått å øke bevilgningene med ytterligere 6,5 millioner kroner i 2025 for å legge til rette for lyd- og bildeopptak i én rettsal på de rettsstedene som man-

⁵⁷ Se bl.a. Høyesteretts uttalelser i Rt. 2001 s. 1521 (Torgersen II) på s. 1541: «I en viss, men begrenset, utstrekning kan avisoppslag fra rettsforhandlingene tenkes å kaste et supplerende lys over det som fremkom.»

⁵⁸ Gjenopptakelseskommisjonens siste avgjørelse av Viggo Kristiansens begjæring i Baneheia-saken (GK-2020-82) er et eksempel på at kommisjonen benyttet avisoppslag i stor grad for å belyse rettens behandling av ulike spørsmål.

⁵⁹ Se NUT 1969: 3 s. 341. Se nærmere om denne praksisendringen i punkt 3.3.2.

⁶⁰ Se NOU 1996: 15 punkt 10.7.

⁶¹ Se Innst. O. nr. 114 (2000–2001) punkt 8 B: «Stortinget ber Regjeringen i statsbudsjettet for 2002 redegjøre for ordningen med lydopptak i rettsaler, og fremme eventuelle forslag om en permanent ordning med lydopptak av hovedforhandling i straffesaker.»

⁶² Se NOU 2016: 24 punkt 6.5.

⁶³ Se Gjenopptakelseskommisjonens årsrapport for 2023 s. 2.

⁶⁴ Bestemmelsen ble endret ved lov 22. juni 2018 nr. 79, og er utformet etter mønster av den tilsvarende regelen i tvisteloven § 13-7, jf. Prop. 63 L (2017–2018) s. 12–13.

⁶⁵ Blant annet har Domstolsadministrasjonen siden 2016 hatt en prøveordning med lyd- og bildeopptak i daværende Nord-Troms tingrett (nå Nord-Troms og Senja tingrett) og Hålogaland lagmannsrett, se Prop. 63 L (2017–2018) s. 8–9. Prosjektet ble først avsluttet ved oversendelse av sluttrapport til Justis- og beredskapsdepartementet 3. juli 2023.

⁶⁶ Justis- og beredskapsdepartementet (14.05.24) punkt 1.6. Se også Prop. 104 S (2023–2024) s. 38–39.

gler tilstrekkelig utstyr. I budsjettproposisjonen heter det:

«Løyvinga skal leggje til rette for at ein frå hausten 2025 kan starte utrullinga av opp-
taksløysinga ved alle rettsstader. Tiltaket vil
bidra til å auke rettstryggleiken ved at det blir
enklaare å ettergå forklaringar som er gitt i ting-
retten.»⁶⁷

Utviklingen går altså i retning av at det legges til rette for lyd- og bildeopptak i stadig flere norske rettssaler, noe som etter utvalgets syn er positivt. Opptak av rettsforhandlingene vil både kunne bidra til å gjøre vurderingen av gjenåpningsbegjæringen enklere, og i tillegg gjøre beslutningsgrunnlaget bedre for domstolene ved den nye behandlingen av saken etter gjenåpning. Ved den nye rettsbehandlingen vil man kunne benytte lyd- og bildeopptak av blant annet vitneforklaringer som bevis, for eksempel dersom påtalemyndigheten innstiller på at siktede bør dømmes på ny. Dette vil også kunne gjøre betenkelighetene ved å gjenåpne gamle saker mindre. Samtidig ser det ut til at situasjonen fortsatt – iallfall på kort sikt – vil være at det ikke tas opptak av mange av straffesakene som går for norske domstoler. Utvalget vil derfor understreke behovet for ytterligere bevilgninger til dette formålet, slik at det på sikt kan tas opptak i alle saker.

Utvalget anbefaler videre at det tas opptak av rettsforhandlingene i sin helhet, ikke bare parts- og vitneforklaringene. En slik ordning vil være i tråd med Straffeprosessutvalgets forslag og har prinsipielle og praktiske fordeler.⁶⁸ Sikker infor-

masjon om aktors innledningsforedrag og partenes prosedyreinnlegg kan ha betydning i flere sammenhenger, og kanskje særlig ved en eventuell begjæring om gjenåpning. Etter gjeldende rett beror det på rettens skjønn om andre deler av forhandlingene skal tas opp, jf. straffeprosessloven § 23 første ledd andre punktum. Utvalget kan ikke se at det gjør seg gjeldende noen avgjørende motforestillinger mot en hovedregel om at det tas opptak av alle deler av forhandlingene.

Utvalget vil også understreke at det er viktig at opptakene oppbevares lenge nok til at de kan brukes i forbindelse med en eventuell gjenåpningsbegjæring. I straffesaker gjelder ingen tidsfrist for gjenåpning.⁶⁹ I utgangspunktet bør opptakene i straffesaker derfor oppbevares frem til gjenåpning i praksis er utelukket.

Det pågår for tiden et arbeid med å revidere regelverket på dette området. I forlengelsen av tidligere prøveprosjekter satte Domstoladministrasjonen i 2023 i gang et nytt prøveprosjekt i form av et samarbeid mellom Oslo tingrett, Borgarting lagmannsrett, Nord-Troms og Senja tingrett og Hålogaland lagmannsrett. I prosjektet skal både de praktiske sidene ved innføring av lyd- og bildeopptak og nødvendige regelverksendringer vurderes.⁷⁰ Utvalget har derfor ikke foreslått konkrete regelendringer.

⁶⁸ NOU 2016: 24 s. 683–684.

⁶⁹ For sivile saker er fristen derimot ti år, jf. tvisteloven § 31-6.

⁷⁰ I Prop. 1 S (2024–2025) s. 80–81 heter det om prosjektet: «Målet med prosjektet er å finne fram til den best eigna tekniske løysinga for opptak, i tillegg til å vurdere strøyming, lagring, deling og gjenbruk av opptaka. Arbeidsgruppa vil i løpet av 2024 også vurdere behovet for å ev. fremme forslag til regelverksendringar. Innan utgangen av 2025 skal den tekniske løysinga gradvis rullast ut i domstolane.»

⁶⁷ Prop. 1 S (2024–2025) s. 81.

Kapittel 22

Vilkår for gjenåpning

22.1 Innledning

I dette kapittelet foreslås enkelte endringer i vilkårene for å begjære gjenåpning, adgangen til å forkaste begjæringer og de materielle gjenåpningsvilkårene.

Det foreslås i punkt 22.2 å klargjøre vilkårene for når en begjæring kan forkastes etter forenklet behandling, jf. straffeprosessloven § 397 tredje ledd. I punkt 22.3 foreslås det å fjerne alternativet «avvisning» fra gjenåpningsgrunnlagene i § 391 nr. 3. I punkt 22.4 tas det til orde for å fjerne retten for ektefelle, slektninger og arvinger til å begjære gjenåpning. Endelig foreslås det i punkt 22.5 å forhøye terskelen for gjenåpning av dommer som er eldre enn 25 år.

22.2 Forenkling av vilkårene for å forkaste begjæringer

Vilkårene for å forkaste gjenåpningsbegjæringen etter forenklet behandling følger av straffeprosessloven § 397 tredje ledd første og andre punktum:

«Gjelder begjæringen en avgjørelse som etter sin art ikke kan gjenåpnes, eller inneholder den ingen grunn som etter loven kan føre til gjenåpning, kan kommisjonen uten nærmere behandling forkaste begjæringen etter reglene om kjennelse. Det samme gjelder hvor begjæringen av andre grunner åpenbart ikke kan føre frem.»

Alternativet om avgjørelser som «etter sin art ikke kan gjenåpnes», gjelder avgjørelser som *formelt* sett ikke kan behandles i kommisjonen, altså saker som ligger utenfor kommisjonens myndighet. Eksempler på dette er sivile saker, utenlandske dommer, vedtatte forelegg, forvaltningsvedtak og henleggelsesbeslutninger. Det praktiske alternativet for å forkaste begjæringen på *materi-*

elt grunnlag er alternativet i andre punktum, om begjæringer som «åpenbart ikke kan føre frem».¹

Etter første punktum andre alternativ kan begjæringen også forkastes dersom den ikke inneholder noen «grunn som etter loven kan føre til gjenåpning». Hvordan dette alternativet skal forstås, er i liten grad utdypet i forarbeidene. Ordlyden tilsier at begjæringen må fremstå ubegrunnet, altså at det ikke er pekt på noen forhold som kan tilsi at dommen er feil eller at gjenåpningsvilkårene for øvrig er oppfylt. På den annen side kan det virke vanskelig å forstå hvordan dette skiller seg fra tilfeller hvor begjæringen åpenbart ikke kan føre frem.

Utvalgets gjennomgang av kommisjonens avgjørelser tyder på at kommisjonen sjelden viser til dette alternativet som begrunnelse for å forkaste. I avgjørelsene utvalget har sett på, er det kun vist til dette alternativet i noen avgjørelser fra de første årene etter at kommisjonen ble etablert. Det ser ut til at kommisjonen i disse tilfellene forstod alternativet som synonymt med alternativet i § 397 tredje ledd andre punktum («åpenbart ikke kan føre frem»)².

Etter utvalgets syn er det grunn til å forenkle vilkårene for å forkaste begjæringer. Utvalget mener for det første at alternativet om begjæringer som ikke inneholder noen «grunn som etter loven kan føre til gjenåpning», bør fjernes. Det vises til at begrunnelsen for dette alternativet fremstår uklar, at alternativet synes å ha liten selvstendig betydning utover alternativet i andre punktum, og at det heller ikke ser ut til å bli benyttet i praksis.

Utvalget mener videre at dette alternativet fremstår lite praktisk sett i lys av kommisjonens veiledningsplikt, jf. § 397 første ledd. I forarbeidene er det gitt uttrykk for at kommisjonen både bør veilede domfelte om formelle mangler ved begjæringen, og at kommisjonen til en viss grad også bør bistå vedkommende med å «avdekke

¹ Se nærmere i punkt 8.4.

² Se punkt 16.3.3.

grunner som kan tilsi at saken bør behandles på nytt».³ At begjæringen ikke inneholder tilstrekkelig informasjon eller er mangelfull, bør ikke føre til at den straks forkastes.⁴ Det må antas at domfelte – etter veiledning – som regel vil kunne peke på enkelte forhold som etter hans eller hennes syn tilsier at dommen er uriktig, noe som i det minste kan foranledige en vurdering av § 392 andre ledd. I slike tilfeller virker det mest naturlig at begjæringen eventuelt forkastes fordi den «åpenbart ikke kan føre frem», slik det også gjøres i praksis.

Utvalget foreslår videre å endre ordlyden slik at det klargjøres at alternativet i første punktum skal gjelde *avvisning* av saken på formelt grunnlag. Etter den foreslåtte bestemmelsen kan kommisjonen avvise saken uten nærmere behandling dersom den gjelder en avgjørelse som etter sin art ikke kan gjenåpnes, eller begjæringen av andre grunner ikke kan behandles hos kommisjonen. Formuleringen tydeliggjør at begjæringen også kan avvises på annet grunnlag enn at den gjelder en avgjørelse som ikke kan gjenåpnes, for eksempel dersom en dom begjæres gjenåpnet av noen som ikke har rett til å begjære gjenåpning.

Alternativet i andre punktum («åpenbart ikke kan føre frem») opprettholdes uendret, men med en språklig tilpasning. Henvisningen til reglene om kjennelse er også tatt ut.

Henvisningen til reglene om kjennelse foreslås erstattet av en ny, generell bestemmelse om utforming og begrunnelse av kommisjonens avgjørelser, se punkt 21.10. Bestemmelsen er ment å regulere både avgjørelser om å avvise og forkaste begjæringen, se utvalgets forslag til § 397 nytt tredje ledd første og andre punktum. Det forenklede begrunnelseskravet i nåværende § 397 tredje ledd fjerde punktum foreslås derfor tatt ut, se nærmere i punkt 21.10.

Avgjørelse om å forkaste eller avvise begjæringen skal fortsatt kunne treffes av leder eller nestleder alene, jf. § 397 tredje ledd tredje punktum.

22.3 Fjerning av avvisningsalternativet i § 391 nr. 3

Det følger av straffeprosessloven § 391 nr. 3 at gjenåpning til gunst for siktede kan kreves

«[...] når det opplyses en ny omstendighet eller skaffes frem et nytt bevis som synes egnet

til å føre til frifinnelse eller avvisning eller til anvendelse av en mildere strafferegel eller en vesentlig mildere rettsfølge.»

Alternativet om gjenåpning grunnet bevis eller omstendigheter som synes egnet til å føre til «avvisning», ble innført ved vedtakelsen av straffeprosessloven 1981. Endringen ble i liten grad omtalt i forarbeidene. Det fremgår der kun at avvisning er «nevnt ved siden av frifinnelse, jf. tvistemålsloven § 407 nr. 5, som nevner blant gjenopp-takelsesgrunnene at det 'skaffes frem en eldre dom som rettskraftig har avgjort saken'».⁵ Om også andre grunner som innebærer at saken skulle ha vært avvist for domstolene, kan føre til gjenåpning, virker etter forarbeidene uklart. I teorien er det imidlertid lagt til grunn at også brudd på andre absolutte prosessforutsetninger – dvs. prosessforutsetninger som retten av eget tiltak må påse at er til stede før saken pådømmes – vil kunne føre til gjenåpning etter bestemmelsen⁶.

En undersøkelse har vist at Gjenopp-takelses-kommisjonen i de fleste tilfeller har vurdert anførsler om saksbehandlingsfeil som kunne ført til avvisning av saken, etter § 392 andre ledd, og ikke etter 391 nr. 3. Undersøkelsen tyder videre på at kommisjonen ikke skiller klart mellom de to bestemmelsene i slike tilfeller, og at valget av hjemmel kan virke vilkårlig.⁷ Utvalgets gjennomgang av kommisjonens avgjørelser har bekreftet dette inntrykket.⁸ I én avgjørelse har kommisjonen eksempelvis vurdert en anførsel om at saken allerede var rettskraftig avgjort, etter § 392 andre ledd, selv om denne avvisningsgrunnen uttrykkelig er nevnt i forarbeidene i forbindelse med innføringen av avvisningsalternativet i § 391 nr. 3.⁹

Utover valget av hjemmel reiser gjenåpning grunnet saksbehandlingsfeil som skulle ha ført til avvisning, også andre uavklarte spørsmål. Etter lovens ordlyd synes det å være tilstrekkelig for gjenåpning etter § 391 nr. 3 at det kan påvises en avvisningsgrunn, uten at saksbehandlingsfeilen nødvendigvis må ha innvirket på resultatet i dommen. Bestemmelsen i § 391 nr. 3 gir domfelte *krav* på gjenåpning så lenge vilkårene er oppfylt. Likevel har kommisjonen i enkelte tilfeller også vurdert om feilen har innvirket på resultatet, selv om feilen er vurdert som en avvisningsgrunn opp mot § 391 nr.

⁵ NUT 1969: 3 s. 342.

⁶ Keiserud mfl. (2020) s. 1422, med videre henvisning til Hov (2010) s. 1424.

⁷ Se Tveiten (2023) s. 347.

⁸ Se kapittel 16.

⁹ GK-2013-129.

³ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 88. Se nærmere i punkt 8.3.

⁴ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 88.

3.¹⁰ For øvrig har kommisjonen i flere avgjørelser – både etter § 391 nr. 3 og § 392 andre ledd – sett hen til om den aktuelle feilen er av en slik art at den ville ha ført til *opphevelse* dersom den hadde blitt påberopt i anke over dommen, altså om det er snakk om en absolutt opphevelsesgrunn, jf. § 343 andre ledd.¹¹ Det kan spørres om dette er et relevant vurderingstema etter § 391 nr. 3.

På bakgrunn av dette mener utvalget at det er grunn til å fjerne alternativet om gjenåpning grunnet bevis eller omstendigheter som synes egnet til å føre til «avvisning» i § 391 nr. 3. Det vises til at begrunnelsen for bestemmelsen virker uklar, at den i liten grad benyttes, og at praktiseringen av bestemmelsen på mange måter fremstår usikker.

Utvalget mener videre at det også for saksbehandlingsfeil som skulle ha ført til avvisning, bør være en forutsetning for gjenåpning at feilen kan ha innvirket på resultatet i dommen. Ved å fjerne avvisningsalternativet i § 391 nr. 3 klargjøres det at også slike saksbehandlingsfeil skal vurderes etter § 392 andre ledd. Vilåret om at særlige forhold må gjøre det «tvilsomt om dommen er riktig», innebærer da at det må gjøres en vurdering av om feilen kan ha hatt betydning for domfellelsen. Som nevnt praktiserer kommisjonen også i dag et slikt krav i de fleste saker om gjenåpning grunnet feil som skulle ledet til avvisning.

Det vises for øvrig til at kommisjonen – i tråd med høyesterettspraksis – regelmessig vektlegger om det er snakk om en alvorlig saksbehandlingsfeil,¹² og eventuelt om gjenåpning er nødvendig for å reparere folkerettsbrudd,¹³ i vurderingen av om gjenåpning skal skje etter § 392 andre ledd. Det forutsettes at praksis på dette området videreføres også for vurderingen av gjenåpning grunnet saksbehandlingsfeil som skulle ha ført til avvisning.

Endringen foreslås gjennomført ved at alternativet «avvisning» fjernes fra § 391 nr. 3 første punktum.

22.4 Fjerning av ektefelles, slektningers og arvingers rett til å begjære gjenåpning

Straffeprosessloven § 389 andre ledd bestemmer at reglene i lovens §§ 307–309 gjelder tilsvarende ved gjenåpning. Det fremgår av § 308 at hvis sik-

tede er død, kan hans ektefelle, slektninger i rett opp- eller nedstigende linje og arvinger anke i hans sted. Altså har alle som kan påvise å være arving av en domfelt som er død, ubegrenset adgang til å begjære straffesaken gjenåpnet på vegne av vedkommende. Kommisjonen har opplyst at den mottar en del begjæringer om gjenåpning fra arvinger hvor det har gått lang tid siden domfelte avgikk ved døden.

Bestemmelsen i § 308 er begrunnet i hensynene til avdødes ettermæle og de etterlattes behov for gjenopprettelse.¹⁴ Ankefristen i straffesaker er som utgangspunkt to uker fra den dag dommen er avsagt, jf. straffeprosessloven § 310 første ledd. For de etterlatte regnes fristen fra tidspunktet da de fikk kunnskap om dødsfallet.¹⁵ Det er dermed tale om en tidsbegrenset adgang for etterlatte til å anke en straffesak. Når etterlattes ankerett gis anvendelse for gjenåpning, gjelder gjenåpningsadgangen derimot uten tidsbegrensning.

Etter utvalgets syn er taler flere grunner for å begrense adgangen til å begjære gjenåpning på vegne av avdøde. For det første kan det anses å være problematisk opp mot grunnleggende prosessuelle regler å la etterlatte representere avdøde i en prosess om gjenåpning. Kommisjonen vil ikke kunne avhøre domfelte, og domfelte får ikke mulighet til kontradiksjon. Kommisjonen vil heller ikke alltid kunne vite sikkert om avdøde ønsket at kommisjonen skulle behandle saken. Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) har uttalt følgende om straffeforfølgning av døde personer og retten til en rettferdig rettergang i EMK artikkel 6 nr. 1:

«A trial of a dead person inevitably runs counter to the above principles, because by its very nature it is incompatible with the principle of the equality of arms and all the guarantees of a fair trial. Moreover, it is self evident that it is not possible to punish an individual who has died, and to that extent at least the criminal justice process is stymied. Any punishment imposed on a dead person would violate his or her dignity. Lastly, a trial of a dead person runs counter to the object and purpose of Article 6 of the Convention, as well as to the principle of good faith and the principle of effectiveness inherent in that Article.»¹⁶

¹⁰ Se GK-2006-133.

¹¹ Se for eksempel GK-2015-79.

¹² Se eksempelvis Rt. 2001 s. 1133 og GK-2020-172.

¹³ Se eksempelvis Rt. 2004 s. 357 og GK-2020-172.

¹⁴ Rt. 2014 s. 1045 avsnitt 29.

¹⁵ Rt. 2004 s. 562 avsnitt 13.

¹⁶ Magnitskiy og andre mot Russland, sak nr. 32631/09 og 53799/12, dom 27. august 2019 avsnitt 281

En prosess om gjenåpning til domfeltes gunst er noe annet enn en straffesak mot en avdød, og EMK artikkel 6 kommer neppe til anvendelse for Gjenopptakelseskommisjonens virksomhet.¹⁷ Grunnleggende prosessuelle rettssikkerhetsgarantier bør likevel iakttas ved enhver form for offentlig saksbehandling, herunder for Gjenopptakelseskommisjonen.

Gjenåpningsprosessen kan i slike tilfeller også skape utfordringer med tanke på uskyldspresumsjonen, jf. EMK artikkel 6 nr. 2. Utfallet av behandlingen kan bli at kommisjonen nekter gjenåpning. Avgjørelsen om å nekte gjenåpning kan i noen tilfeller oppfattes som en «indirekte» konstatert av domfeltes skyld. I relasjon til straffeprosessloven § 391 nr. 3 kan grunnen være at nye omstendigheter eller bevis ikke synes «egnet til» å føre til frifinnelse eller annen relevant endring av dommen. I et slikt tilfelle vil kommisjonen konkludere med at det ikke er en rimelig mulighet for at det nye sett i sammenheng med det opprinnelige bevisbildet, ville lede til frifinnelse. Hvis det er begjært gjenåpning etter § 392 andre ledd, vil kommisjonen i mange tilfeller gjøre en ren omvurdering av det opprinnelige bevisbildet i saken.

EMD har uttalt om uskyldspresumsjonen at «it is a fundamental rule in criminal law that criminal liability does not survive the person who committed the criminal act».¹⁸ Høyesterett har også lagt til grunn at domstolene ikke skal gjøre realitetsvurderinger av om siktede er skyldig etter hans død.¹⁹ Disse uttalelsene gjaldt spørsmålet om domfellelse av en avdød. Et avslag på begjæring om gjenåpning innebærer ikke en direkte konstatert av straffskyld på samme måte som i straffesaken. Det er etter utvalgets mening likevel ikke uproblematisk at det etter domfeltes død gjøres nye vurderinger av bevisene i straffesaken mot domfelte, som kan oppfattes en indirekte konstatert av vedkommendes skyld.

Etter utvalget syn er det også problematisk med tanke på kravet til menneskeverd («human dignity») og retten til selvbestemmelse å la etterlatte fremme begjæring om gjenåpning uten at man har sikker kunnskap om at avdøde ønsket å gjenåpne saken. Grunnet respekten for selvbestemmelsesrett og menneskeverd bør det kreves klare holdepunkter for at domfelte ønsket at saken skulle vurderes på nytt og potensielt gjenåpnes etter vedkommendes død. Ofte vil det ikke finnes sikre holdepunkter for dette.

Et ytterligere hensyn som taler mot en vid adgang til gjenåpning etter domfeltes død, er at gamle straffedommer gjennomgående vil være vanskelige å vurdere ut fra bevisbildet. Dersom det har gått lang tid fra saken ble behandlet i domstolene, vil det ofte være vanskelig både å vurdere hvordan bevisbildet opprinnelig var da retten traff sin avgjørelse, og ikke minst å etterforske saken på nytt dersom den blir gjenåpnet. Det vises til utvalgets vurdering av dette temaet i punkt 22.5.

Endelig har det en side til ressursbruk å tillate at etterkommere gis rett til å begjære gjenåpning på vegne av en avdød. En opphevelse av denne adgangen vil frigjøre tid og ressurser for Gjenopptakelseskommisjonen. Disse ressursene kan brukes på gjenåpningssaker hvor den domfelte fortsatt er i live. Etter utvalgets syn bør disse sakene prioriteres.

Utvalget er etter dette kommet til at ektefelle, slektninger i rett opp- eller nedstigende linje og arvinger ikke bør ha rett til å begjære gjenåpning på vegne av avdøde. Man kunne tenkt seg at etterlatte ble gitt rett til å begjære gjenåpning hvis begjæringen utelukkende gjaldt lovanvendelsen eller saksbehandlingen i dommen som begjæres gjenåpnet. Utvalget er imidlertid kommet til at etterlatte heller ikke bør ha rett til å begjære gjenåpning på vegne av avdøde i disse tilfellene. Også i slike tilfeller vil det kunne oppstå et spenningsforhold mot uskyldspresumsjonen i tilfellene hvor kommisjonen nekter gjenåpning. Det foreslås derfor at henvisningen til straffeprosessloven § 308 i § 389 andre ledd tas ut.

Et annet spørsmål er om ektefelle, slektninger i rett opp- eller nedstigende linje og arvinger bør ha rett til å tre inn i saken på vegne av avdøde hvis domfelte har brakt saken inn for kommisjonen før vedkommende døde. Utvalget mener at etterlatte heller ikke bør ha en slik rett. Det vises til de nevnte utfordringer med tanke på kravene til en rettferdig rettergang i EMK artikkel 6 nr. 1 og uskyldspresumsjonen i artikkel 6 nr. 2.

Det fremgår av straffeprosessloven § 394 andre ledd at dersom særlige grunner taler for det, kan kommisjonen bestemme at en avgjørelse som retter seg mot en avdød person, skal gjenåpnes uten at noen har begjært det. Begrunnelsen for bestemmelsen er at det i alvorlige saker kan oppfattes som støtende hvis det ikke skulle være mulig å fjerne et uriktig straffestempel fra en persons ettermæle uten at det foreligger noen begjæring.²⁰ Utvalget mener at denne bestemmelsen varetar hensynet til avdødes ettermæle og rettsystemets behov for å korrigere åpenbart uriktige

¹⁷ Se punkt 6.3.1.

¹⁸ Magnitskiy og andre mot Russland, avsnitt 284.

¹⁹ Se Rt. 2014 s. 1045.

²⁰ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 32.

domfellelser etter at domfelte er død. Utvalget foreslår derfor at denne bestemmelsen videreføres. Ved utøvelsen av skjønnet om saken skal gjenåpnes, må det inngå i vurderingen at det er krevende å oppfylle grunnleggende prosessuelle regler når domfelte er død. Grunnet de nevnte hensynene, og særlig hensynet til å vareta uskyldspresumsjonen, mener utvalget for øvrig at kommisjonen ikke bør utforme en avgjørelse som går ut på saken ikke gjenåpnes, i tilfeller hvor kommisjonens vurdering etter § 394 andre ledd ikke fører frem.

Hvis kommisjonen gjenåpner en sak og domfelte er død, følger det av straffeprosessloven § 400 femte ledd første punktum at retten skal avsi frifinnende dom uten hovedforhandling, og altså uten at saken realitetsprøves.

22.5 Høyere terskel for gjenåpning av dommer eldre enn 25 år

Dersom det har gått lang tid siden straffesaken ble behandlet i retten, vil det ofte være vanskelig både å vurdere hvordan bevisbildet opprinnelig var da retten traff sin avgjørelse, og ikke minst å etterforske saken på nytt dersom den blir gjenåpnet. I praksis vil gjenåpning til gunst av en «gammel sak» derfor kunne være synonymt med frifinnelse. I forarbeidene til straffeprosessloven er det av den grunn pekt på at det knytter seg særlige betenkeligheter til gjenåpning av gamle saker:

«Gjenopptakelse betyr et brudd på det viktige prinsipp om dommers rettskraft – at dommen er endelig og bindende – og bør fortsatt være noe ekstraordinært. Særlig knytter det seg betenkeligheter til gjenopptakelse av gamle saker. Som regel vil muligheten for å føre bevis i en sak svekkes etter hvert som tiden går, og er det gått lang tid siden dommen, vil en gjenopptakelse lett kunne bety at påtalemyndigheten må frafalle saken uansett hvor sterke bevisene var da saken var oppe første gang.»²¹

Den vanskelige bevissituasjonen ved gjenåpning av gamle saker har skapt diskusjon om det bør innføres regler som generelt begrenser adgangen til gjenåpning for saker av en viss alder, eller om det bør innføres absolutte frister for gjenåpning. Problemstillingen ble drøftet både av arbeidsgruppen som utførte etterkontrollen av kommisjonen i 2012,²² og av Straffeprosessutvalget som

leverte sin utredning i 2016.²³ Tidligere har også riksadvokaten tatt til orde for at det bør vurderes om vilkårene for gjenåpning bør være strengere for dommer over en viss alder.²⁴

Om de kryssende hensynene som gjør seg gjeldende ved gjenåpning av eldre dommer, uttaler Straffeprosessutvalget:

«Å få brakt klarhet i et saksforhold etter gjenåpning kan være utfordrende. Det gjelder særlig når bevisbedømmelsen må baseres på eldre og bortkomne bevis. Ikke sjelden vil vitner ha falt fra og vitneforklaringer være preget av at hukommelsen svekkes og erindringer forskyves over tid. I en viss utstrekning kan bevisverdien fastslås ut fra den tidligere bedømmelsen, men ofte vil nok ikke dette fullt ut kompensere for forringelsen av bevissituasjonen. I enkelte tilfeller er det umulig å realitetsbehandle en sak etter gjenåpning.

Dersom det innføres en ordning med lyd- og bildeopptak av hovedforhandlinger, og slike opptak lagres, vil man få et adskillig bedre grunnlag enn i dag for å ta stilling til om vilkårene for gjenåpning er oppfylt [...] Men også med en slik sikkerhet for hva som skjedde under forhandlingene, vil det kunne hefte usikkerhet ved bevisbildet.

Dersom behandling av den gjenåpnede straffesaken må baseres på et svakere bevisgrunnlag enn i den opprinnelige behandlingen, svekkes hensynet til flest mulige riktige avgjørelser – et hensyn som er bærende for selve ordningen med gjenåpning. Dette taler for at hensynet til rettskraft gis et noe større gjennomslag når saken ikke vil la seg opplyse slik den en gang gjorde. En slik innstramning vil gi ordningen et visst slektskap med gjenåpning av sivile saker, hvor det stilles krav om at begjæring om gjenåpning fremsettes innen seks måneder etter at parten ble kjent med eller burde vært kjent med det forhold begjæringen bygger på, og det gjelder en absolutt frist på ti år.

En absolutt frist er imidlertid ikke aktuelt for straffesaker. I sivile saker er fristen i hovedsak begrunnet i hensynet til motparten, et hensyn som ikke har samme gjennomslag for straffesaker. Dertil kommer at disposisjonsprinsippet som gjelder for sivile saker, i større grad åpner for å stille partene til ansvar for å unnlate

²² Se Etterkontroll (2012) punkt 5.4.

²³ NOU 2016: 24 s. 467.

²⁴ Riksadvokaten (22.02.06) s. 5.

²¹ NUT 1969: 3 s. 339.

å foreta prosesshandlinger. I straffesaker bør sannhetsidealet gis større gjennomslag.»²⁵

Straffeprosessutvalget mente at reglene om gjenåpning «burde gis en utforming som sikrer at de i minst mulig grad leder til frifinnelse alene fordi bevisbildet er svekket av tidens tann», og viste til at det «er grunn til å anta at et alminnelig og utbredt trekk ved saker som ligger langt tilbake i tid, er at de ikke kan behandles på nytt ut fra samme bevismessige betingelser».²⁶ På denne bakgrunn ble det foreslått en høyere terskel for å gjenåpne dommer som har vært rettskraftige i mer enn 25 år:

«Utvalget anbefaler at alle saker som har vært rettskraftig i mer enn 25 år, vurderes etter en regel tilsvarende dagens § 392 annet ledd, slik at det kreves 'forhold som gjør det meget tvilsomt om dommen er riktig', se utkastet § 41-11 med merknad. Ordlyden forutsetter at det utøves et skjønn der de hensyn som måtte tale henholdsvis for og mot gjenåpning av eldre saker, tas i betraktning. Skjønnets bør utøves i lys av de øvrige reglene om gjenåpning, og dersom det er klart at saken vil bli fullgodt opplyst ved ny behandling, skal dette også kunne tas hensyn til. Kriteriet vil avskjære gjenåpning av eldre saker i tilfeller der en ny behandling må bli usikker; de klart uriktige domfellelser vil fremdeles bli gjenåpnet.»²⁷

Straffeprosessutvalgets lovforslag er utformet som et tilleggskrav til de alminnelige vilkårene om gjenåpning. Etter lovforslaget vil det for gjenåpning av eldre avgjørelser i tillegg til de øvrige vilkårene kreves at det kan påvises forhold «som gjør det meget tvilsomt at dommen er riktig». Disse forholdene kan være de samme som begrunner gjenåpning etter de generelle bestemmelsene.²⁸

Forslaget har foreløpig ikke blitt fulgt opp av Justis- og beredskapsdepartementet.

Baneheia-utvalget kan i det vesentlige slutte seg til Straffeprosessutvalgets overveielser om gjenåpning av eldre dommer. Utvalget er enig i at det ikke er rom for å oppstille en absolutt tidsfrist for å fremsette begjæring om gjenåpning, heller

ikke for bøtesaker eller saker med lav straffeframme. Utvalget mener imidlertid at gode grunner taler for å heve terskelen for gjenåpning av dommer som er eldre enn 25 år, i tråd med anbefalingen til Straffeprosessutvalget. Den foreslåtte regelen åpner for å ta i betraktning om bevisgrunnlaget i saken i vesentlig grad er svekket siden saken sto for domstolen.

Gjenopptakelseskommisjonen har i sin høringsuttalelse til Straffeprosessutvalgets forslag stilt spørsmål om innføringen av en forhøyet terskel som et tilleggskrav til de øvrige gjenåpningsvilkårene «vil gi en god og praktikabel regel»:

«For kommisjonen synes det å være noe vanskelig å avslå en begjæring om gjenåpning på grunn av at bevis er svekket eller mangler helt, slik at anledningen til å føre bevis i en etterfølgende hovedforhandling vil være redusert eller helt avskåret slik utvalget omtaler i punkt 22.3.6.5. I alle fall må dette argumentet antas å ha en meget begrenset vekt, særlig dersom det er tale om dommer for svært alvorlige forhold. Omvendt vil det kunne være lettere å ta en begjæring om gjenåpning til følge dersom saken kan belyses godt ved en etterfølgende rettslig behandling.»²⁹

Utvalget er ikke enig med kommisjonen i at et svekket bevisbilde er et hensyn av underordnet betydning ved gjenåpning av gamle straffedommer. Som påpekt av Straffeprosessutvalget bør hensynet til rettskraft gis et noe større gjennomslag når saken ikke vil la seg opplyse slik den en gang gjorde. Lovens vilkår bør ta høyde for at det i mange tilfeller vil være umulig å realitetsbehandle slike saker etter gjenåpning. Dette gjør seg også gjeldende for dommer for svært alvorlige straffbare forhold. Behovet for en forhøyet terskel er særlig presserende når lovverket – som i Norge – ikke stenger for å begjære gjenåpning av straffedommer som ligger langt tilbake i tid.

Utvalget har etter dette kommet til at forslaget bør opprettholdes. Dersom saken vil bli fullgodt belyst etter gjenåpning, for eksempel fordi det foreligger lyd- og bildeopptak av forhandlingene, vil det være et relevant hensyn ved vurderingen.

Det vises til forslaget til ny § 393 a og merkningene til bestemmelsen.

²⁵ NOU 2016: 24 s. 467.

²⁶ NOU 2016: 24 s. 467–468.

²⁷ NOU 2016: 24 s. 468.

²⁸ NOU 2016: 24 s. 662.

²⁹ Gjenopptakelseskommisjonen (29.03.17).

Kapittel 23

Utvidet domstolskontroll av kommisjonens avgjørelser

Gjenopptakelseskommisjonens avgjørelser om gjenåpningsspørsmålet kan prøves ved sivilrettslig gyldighetssøksmål for domstolene. Omfanget av prøvingsretten er imidlertid begrenset. Domstolene kan prøve kommisjonens generelle tolking av reglene om gjenåpning i straffeprosessloven og om grunnleggende saksbehandlingsregler er fulgt. Kommisjonens konkrete rettsanvendelse og bevisbedømmelse prøves ikke.¹

I Rt. 2012 s. 519 (storkammer) konkluderte Høyesterett med at domstolenes prøving skulle være begrenset. Prøvingsomfanget ble beskrevet slik i avsnittene 73–77:

«Etter dette går jeg mer konkret inn på hva domstolene kan prøve. Jeg holder meg da til de bestemmelsene som A påberoper som grunnlag for gjenåpning, nemlig straffeprosessloven § 391 nr. 3 og § 392 annet ledd. For andre gjenåpningsgrunner kan prøvingskompetansen stille seg annerledes, jf. Rt-2010-1170, som gjaldt gjenåpning etter § 392 første ledd. Dette går jeg imidlertid ikke nærmere inn på.

At domstolene kan prøve kommisjonens generelle tolkning av § 391 nr. 3 og § 392 annet ledd, må etter min mening være klart. Dersom domstolene først skal kunne foreta en overprøving av vedtakene, må den generelle lovtolkningen være i kjernen av denne prøvingen.

Domstolene må derimot være avskåret fra å prøve kommisjonens bevisbedømmelse. De hensyn som bar etableringen av en egen kommisjon, har særlig relevans for bevisbedømmelsen. Kritikken mot praksis etter den tidligere ordningen rettet seg først og fremst mot denne siden. Gjennom den mulighet og plikt kommisjonen har til å utrede sakene på egen hånd, er den særlig godt rustet til å håndtere bevisbedømmelsen. Jeg anser det som uheldig og i strid med tanken bak etableringen av kommisjonen, om domstolene skulle kunne gjøres til en arena for omkamp om bevisene. Som det

pekes på i proposisjonen side 64, ville en slik ordning lett ha redusert kommisjonens rolle til en utredningsenhet for domstolene.

Etter min mening kan heller ikke den konkrete rettsanvendelsen prøves. De aktuelle bestemmelsene i straffeprosessloven gir til dels anvisning på meget skjønnsmessige vurderinger. Etter § 391 nr. 3 er det således avgjørende om en ny omstendighet eller et nytt bevis 'synes egnet' til å føre til frifinnelse, og etter § 392 annet ledd er det spørsmål om 'særlige forhold' gjør det tvilsomt om dommen er riktig. For å avgjøre om disse kriteriene er oppfylt, må kommisjonen nødvendigvis gå relativt grundig inn på de bevisene som ble ført i straffesaken. Jeg kan vanskelig se at domstolene skal kunne overprøve kommisjonens konkrete rettsanvendelse uten å gjøre det samme. En prøving av denne rettsanvendelsen vil derfor reelt sett lett åpne for en omkamp om bevisbedømmelsen – noe jeg som nevnt mener er i strid med lovgivers forutsetninger.

Domstolene må derimot prøve om kommisjonen har fulgt grunnleggende saksbehandlingsregler, for eksempel at kravene til habilitet og kontradiksjon er oppfylt – noe som også er forutsatt av Høyesteretts ankeutvalg i Rt-2008-1571. Med mindre det er tale om grove og åpenbare feil, må imidlertid andre sider av kommisjonens saksbehandling falle utenfor prøvingsadgangen. Jeg finner grunn til særlig å nevne kommisjonens utredningsplikt. Utredningsplikten er helt sentral i kommisjonens arbeid for å klarlegge de faktiske forhold, og det ville bryte med grunntanken bak etableringen av kommisjonen om domstolene kunne overprøve kommisjonens vurderinger av hvilke utredninger som er nødvendige. Som fremholdt i proposisjonen side 104, uttrykker bestemmelsen om utredningsplikt en rettslig standard som forutsetter en nærmere avveining i den enkelte sak. Domstolene kan vanskelig prøve om denne standarden er overholdt uten å måtte bevege seg inn på bevisbedømmelsen.»

¹ NOU 2016: 24 s. 460.

Utvalget mener det er ønskelig med en mer omfattende prøvingsadgang enn Høyesterett her legger til grunn. Konkret mener utvalget at den konkrete rettsanvendelsen og saksbehandlingen bør kunne prøves i tillegg til den alminnelige lovtolkningen. Dette vil bli nærmere begrunnet i det følgende.

Som begrunnelse for å begrense domstolsprøvingen viser Høyesterett til at utgangspunktet for opprettelsen av Gjenopptakelseskommisjonen særlig var behovet for distanse mellom domstolene, som avgjør straffekravet, og den instans som skulle avgjøre gjenåpningsbegjæringer.² Til dette kan det innvendes at det å flytte gjenåpningsspørsmålet ut av domstolene ikke var et mål i seg selv, men derimot et virkemiddel for å skape tillit til avgjørelsene ved at de ble lagt til en uavhengig instans.³ Det er ikke opplagt at domstolskontroll med kommisjonens vedtak vil redusere tilliten til gjenåpningsinstituttet, i hvert fall for så vidt gjelder vedtak som går ut på å nekte gjenåpning av en fellede straffedom. Tvert imot må det antas å *styrke* tilliten til Gjenopptakelseskommisjonens avgjørelser at de underlegges domstolskontroll av en viss intensitet når gjenåpning til gunst nektes. Dette er i tråd med den alminnelige oppfatningen om at det å tillate domstolsprøving erfaringsmessig vil skjerpe vedtaksorganet og lede til bedre avgjørelser, noe som på sikt vil styrke tilliten til organet.⁴ Behovet for domstolsprøving av gjenåpningsinstansens avgjørelser ble øvrig trukket frem som et sentralt hensyn av en rekke høringsinstanser under høringene om gjenåpningssystemet på 1990-tallet.⁵

Høyesteretts begrunnelse for å begrense domstolsprøvingen har større vekt dersom kommisjonens avgjørelse går ut på at dommen skal gjenåpnes til domfeltes gunst. Dersom en domstol setter en slik avgjørelse til side som ugyldig, er dette muligens egnet til å skape et inntrykk av at domstolene har en interesse i at domfellelsen blir stående. At disse vedtakene blir gjenstand for sivilrettslig prøving i domstolene, er imidlertid neppe særlig praktisk. Utvalget antar at det sjelden vil være aktuelt at påtalemyndigheten fremmer et sivilrettslig søksmål for domstolene med påstand om at et vedtak om gjenåpning er ugyldig. Om påtalemyndigheten i det hele tatt har slik søksmålsadgang, virker også usikkert.⁶ Gitt den begrensede betydningen gjenåpning av straffesaker har for fornærmede og etterlattes rettigheter,⁷ antar

utvalget videre at det er lite sannsynlig at fornærmede og etterlatte anses å ha rettslig interesse i gjenåpningssaken, jf. tvisteloven § 1-3. Mulighetene for slike søksmål bør derfor ikke tillegges nevneverdig vekt når prøvingsadgangen skal bestemmes.

Utvalget mener at det er et klart behov for overordnet kontroll med Gjenopptakelseskommisjonens virksomhet. Avgjørelser om gjenåpning kan ha stor betydning for den enkelte, og det vurderes som betenkelig at kommisjonens avgjørelser i dag langt på vei er unndratt domstolskontroll. Etter utvalgets vurdering trekker hensynene til rettssikkerhet, rettsavklaring og rettsutvikling i retning av en utvidet prøvingsadgang.⁸ Det er særlig behov for å kontrollere at kommisjonen anvender reglene riktig, og at saksbehandlingen er forsvarlig. Kontrollbehovet forsterkes av at Sivilombudet utviser stor tilbakeholdenhet ved kontrollen av kommisjonens avgjørelser, jf. punkt 10.1, og av at kommisjonen ikke er gjenstand for politisk og administrativ kontroll, jf. straffeprosessloven § 395 fjerde ledd siste punktum.⁹

Et ytterligere argument for en utvidet prøvingsadgang er at problemstillingene som vurderes i kommisjonens vedtak, ofte vil være helt nye i saken. Dette gjelder særlig i tilfeller hvor det skaffes frem et nytt bevis, slik at det foreligger et nytt bevisbilde som ikke tidligere er prøvet av en

⁶ Se Etterkontroll (2012) s. 101 og Moen (2014) s. 201 (note 38), som antar at påtalemyndigheten ikke har rettslig adgang til å ta ut gyldighetssøksmål mot kommisjonens avgjørelser. For å sikre påtalemyndighetens adgang til å korrigere feilaktige avgjørelser om gjenåpning til gunst kan et alternativ være at påtalemyndigheten i slike tilfeller har adgang til å påstå den påfølgende straffesaken avvist på det grunnlag at gjenåpningsvilkårene ikke var til stede – altså slik at gyldigheten av gjenåpningsavgjørelsen anses som en prosessforutsetning for å kunne reise ny sak for domstolen. Om påtalemyndigheten har adgang til å reise slik innsigelse, fremstår imidlertid som usikkert. Arbeidsgruppen mente at påtalemyndigheten antakelig må anses å ha slik adgang, og viste i den sammenheng til Rt. 2006 s. 15634, som gjelder vilkårene om gjenopptakelse av etterforskning etter straffeprosessloven § 74 og forbudet mot dobbel strafforfølgelse etter EMK TP 7 art. 4, se rapporten s. 101. I begge de nevnte fremstillinger tas det til orde for at innsigelsesadgangen i så fall bør være begrenset til innsigelser om at kommisjonen har gjort feil ved den generelle lovtolkningen.

⁷ Gjenåpning innebærer kun at spørsmålet om siktetes skyld eller straffutmåling blir gjenstand for ny prøving i domstolene. Den gjenåpnede dommen forblir rettskraftig inntil den nye dommen erstatter den gjenåpnede, se punkt 9.3. Dersom fornærmede og etterlatte har sivile krav som er avgjort i straffesaken, påvirkes heller ikke disse av at straffesaken gjenåpnes. Slike krav må eventuelt gjenåpnes på særskilt grunnlag etter reglene om gjenåpning av sivile dommer i tvisteloven, se punkt 7.2.3.

⁸ Se kapittel 16 om kommisjonens avgjørelser.

⁹ Se Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 47.

² Avsnitt 70.

³ Moen (2014) s. 200.

⁴ Moen (2014) s. 201.

⁵ Se nærmere i kapittel 4, særlig punkt 4.2.3 og 4.2.4.

domstol, jf. § 391 nr. 3. Som Straffeprosessutvalget har påpekt, gir dette føringer for hvor omfattende prøvingsadgangen bør være:

«Det kan blant annet være tilfellet når det tilkommer nye bevis eller ny vitenskapelig kunnskap. Skyldspørsmålet eller straffutmålingen vil da prøves for første gang på fullstendig grunnlag for kommisjonen. Kommisjonens virksomhet er basert på skriftlig behandling, ikke muntlig og umiddelbar behandling som i domstolene. Dersom det skal gjelde begrenset domstolkontroll, vil det i tilfeller med nytt bevisbilde være Gjenopptakelseskommisjonen som avgjør spørsmålet om skyld og straff med endelig virkning. Tilliten til behandlingen må antas best ivarettet ved at det er adgang til etterprøving med en viss intensitet på domstolsnivå.»¹⁰

Slik utvalget ser det, taler hensynene til rettsavklaring og rettsutvikling for at den konkrete rettsanvendelsen – subsumsjonen – bør kunne prøves fullt ut i tillegg til den generelle lovtolkningen. Som Straffeprosessutvalget har påpekt, vil dette «innebære at domstolene med Høyesterett i spissen får et ord med i laget om hvordan reglene om gjenåpning skal forstås og anvendes».¹¹ Reglene om gjenåpning er relativt vage og skjønnsmessige, og det er et klart behov for å presisere reglens innhold i lys av konkrete saker. En domstolsprøving av den generelle lovtolkningen alene, uten at tolkingen skjer i relasjon til et bestemt faktum, vil i begrenset grad medføre rettsavklaring og rettsutvikling. Det antas videre at en slik utvidelse av prøvingsretten vil kunne føre til at noen flere saker reises for domstolene, og dermed bidra til at flere spørsmål blir avklart.

Etter utvalgets vurdering bør kommisjonens bevisvurdering – det faktiske grunnlaget for vedtakene – derimot legges til grunn ved prøvingen. Prøvingen av den konkrete rettsanvendelsen skal derfor skje på grunnlag av det faktum som er lagt til grunn av kommisjonen. Dette utgjør et unntak fra den forvaltningsrettslige hovedregelen om domstolsprøving av forvaltningens avgjørelser, hvor også bevisvurderingen er gjenstand for prøving, men er i samsvar med Høyesteretts kom-

petanse ved anke over skyldspørsmålet i straffedommer, jf. straffeprosessloven § 306 andre ledd. Som ved anke til Høyesterett bør bevisvurderingen kunne prøves dersom den strider mot vitterlige kjensgjerninger eller klare og uomtvistelige faktiske forhold, jf. Rt. 2009 s. 801 (avsnitt 17). Dette unntaket må imidlertid fortolkes snevert.

Avgrensingen mot kommisjonens bevisvurdering har sammenheng med utvalgets syn om at behovet for domstolsprøving først og fremst er knyttet til kontroll med kommisjonens rettsanvendelse og i mindre grad til bevisvurderingene som foretas i enkeltsaker. Utvidelsen av prøvingsadgangen er primært begrunnet med behovet for rettsavklaring og rettsutvikling. Det er i denne sammenheng et moment at kommisjonen gjennom sitt utredningsapparat og ansvar for å opplyse saken er godt rustet til å håndtere bevisbedømmelsen, jf. Rt. 2012 s. 519 avsnitt 75. Utvalget har også lagt en viss vekt på at ressurshensyn tilsier at prøvingsadgangen ikke blir for omfattende. Som utvalget kommer tilbake til, er det under prøvingen av kommisjonens saksbehandling imidlertid en viss adgang til å trekke inn forhold ved bevisvurderingen.

Utvalget er oppmerksom på at straffeprosessloven § 391 nr. 3 angir et vurderingstema som er tett sammenvevd med bevisbedømmelse. Kriteriet for gjenåpning er at det foreligger et «nytt bevis» som «synes egnet til å føre til frifinnelse». Dette legger opp til en hypotetisk vurdering av det nye beviset opp mot bevisbildet i saken for øvrig. Som Høyesterett påpeker i avsnitt 76 i dommen, forutsetter vurderingen at «kommisjonen nødvendigvis [må] gå relativt grundig inn på de bevisene som ble ført i straffesaken». Det påpekes deretter at en prøving av kommisjonens konkrete rettsanvendelse innebærer at domstolene langt på vei må gjøre det samme. Utvalget er for så vidt enig i at dette blir konsekvensene av å åpne for slik prøving, men vurderer ikke dette som betenkelig. For at kontrollen med kommisjonens rettsanvendelse skal være effektiv og reell, er det nødvendig at domstolene gis kompetanse til å prøve subsumsjonen.

Kriteriene for gjenåpning etter § 392 andre ledd er at det foreligger «særlige forhold» som gjør det tvilsomt om dommen er riktig, samt «tungtveiende hensyn» som tilsier at spørsmålet om siktedes skyld blir prøvd på ny. Dersom vilkårene er oppfylt, «kan» gjenåpning til gunst besluttes. Vilkårene er utpreget skjønnsmessige og forutsetter ofte at kommisjonen må ta stilling til bevisvurderingen og -vektingen i dommen som begjæres gjenåpnet. Etter den alminnelige læren om prøving av forvaltningsvedtak kan den konkrete rettsanvendelsen knyttet til slike skjønnsmessige

¹⁰ NOU 2016: 24 s. 472. Se også Moen (2014) s. 204 og s. 206.

¹¹ NOU 2016: 24 s. 472. Straffeprosessutvalget foreslo en noe utvidet domstolskontroll, blant annet ved at det burde være adgang til å overprøve kommisjonens bevisbedømmelse i «særlige tilfeller», se NOU 2016: 24 punkt 22.3.8 s. 471–473. Flere høringsinstanser var negative til forslaget, herunder Regjeringsadvokaten, Høyesterett og Gjenopptakelseskommisjonen.

uttrykk etter forholdene være unndratt domstolskontroll sammen med kan-skjønnnet.¹² Vurderingen av om vilkårene er oppfylt, og om kompetansen bør benyttes (jf. «kan»), har en tendens til å «smelte sammen».¹³ Høyesterettspraksis tyder også på at en slik samlet vurdering av vilkårene og kan-skjønnnet kan være naturlig ved vurderingen av § 392 andre ledd.¹⁴

Etter utvalgets vurdering tilsier behovet for kontroll med kommisjonens rettsanvendelse at også subsumsjonen etter § 392 andre ledd som utgangspunkt må kunne prøves. Dette gjelder både vurderingen av om det foreligger særlige grunner, og kommisjonens vurdering av om tungtveiende hensyn tilsier at spørsmålet om siktedes skyld blir prøvd på ny. Prøvingen av om saken bør gjenåpnes, bør imidlertid være noe mer tilbakeholden dersom kommisjonen har gjort isolerte drøftelser av kan-skjønnnet.¹⁵ Utvalget mener videre at kontrollbehovet generelt vil være noe mindre som følge av at bevisbildet i disse tilfellene gjennomgående ikke er nytt, men ofte har vært prøvd i flere instanser. Straffeprosessutvalget har foreslått at gyldighetskontrollen bør praktiseres relativt, slik at den er mer inngående når det for kommisjonen foreligger en helt annen bevisssituasjon enn den som lå til grunn for den opprinnelige dommen, slik som ved påstander om nye bevis, jf. § 391 nr. 3.¹⁶ Utvalget slutter seg til dette.

Enkelte gjenåpningsvilkår, som for eksempel § 392 første ledd, knytter seg først og fremst til rettsanvendelsen i dommen som søkes gjenåpnet. Høyesterett har i Rt. 2010 s. 1170 uttalt at tolkningen av gjenåpningsvilkårene, samt forståelsen av våre folkerettslige forpliktelser ved vurderingen av vilkårene i § 392 første ledd, ligger i «kjerneområdet for domstolenes virksomhet».¹⁷ I den aktuelle saken ble det lagt til grunn at domstolene kunne prøve kommisjonens vedtak «fullt ut».¹⁸

Utvalget legger til grunn at kommisjonens vurdering av om det er begått rettsanvendelsesfeil i dommen som søkes gjenåpnet, generelt må kunne prøves fullt ut av domstolene.

Etter utvalgets vurdering bør også kommisjonens saksbehandling som utgangspunkt kunne prøves fullt ut. En begrenset kontroll med saksbehandlingen er nokså uvanlig både i forvaltningsretten og prosessretten.¹⁹ Skillet mellom grove og åpenbare feil og mindre grove saksbehandlingsfeil er dessuten vanskelig å operasjonalisere og skaper usikkerhet om hvilke feil som kan prøves.²⁰ I tråd med den alminnelig gyldighetslæren bør det avgjørende være om den aktuelle feilen kan ha virket inn på avgjørelsen.²¹

Utvalget mener det ikke bør falle utenfor domstolenes prøvingsadgang å vurdere om saken er forsvarlig *utredet* av kommisjonen i samsvar med § 394 første ledd første punktum. Ettersom utredningsplikten var en viktig del av begrunnelsen for å opprette kommisjonen, og plikten har vesentlig betydning for kommisjonens evne til å gjenåpne uriktige domfellelser, vil det være uheldig om domstolene ikke kan avdekke svikt på dette området. En annen sak er at domstolene bør utvise en viss tilbakeholdenhet med å overprøve kommisjonens vurdering av hvilke utredningsskritt som er nødvendige. Det er i denne sammenheng nærliggende å se hen til prinsippene som i dag gjelder for domstolenes prøving ved anførsler om at underinstansen ikke har sørget for straffesakens rette opplysning, slik straffeprosessloven § 294 krever, jf. Rt. 2008 s. 1350 (avsnitt 15–16).²²

At saksbehandlingen bør kunne prøves fullt ut, innebærer at også andre typer saksbehandlingsfeil bør kunne prøves ved siden av kravene til

¹² Se for eksempel Rt. 2007 s. 1573 og Rt. 2007 s. 257.

¹³ Se Rt. 2007 s. 257 avsnitt 36.

¹⁴ Se Rt. 1999 s. 554 (s. 559): «[...] det er mest hensiktsmessig å drøfte spørsmålet om gjenopptakelse [etter § 392 andre ledd] under ett, uten å splitte drøftelsen opp i separate vilkår slik det ble gjort i Rt-1998-11 (Bumerangsakene).» I Rt. 1998 s. 11 gjorde Høyesterett først en vurdering av om det forelå særlige forhold som gjorde det tvilsomt om dommen var riktig, og deretter en vurdering av om tungtveiende hensyn tilsa at saken burde gjenåpnes.

¹⁵ «Kan»-skjønnnet som straffeprosessloven § 392 andre ledd gir anvisning på, er imidlertid i praksis trolig høyst begrenset i en situasjon hvor vilkårene er oppfylt, jf. Moen (2014) s. 206 med videre henvisninger. Slik vilkårene er utformet, vil det «vanskelig kunne tenkes mothensyn som kan forsvare at det ikke gjenåpnes», se samme sted.

¹⁶ NOU 2016: 24 s. 473 og s. 666.

¹⁷ Rt. 2010 s. 1170 avsnitt 36.

¹⁸ Rt. 2010 s. 1170 avsnitt 36. Som påpekt av Moen (2014) s. 206 synes Høyesterett ikke å ha skilt mellom prøvingen av kan-skjønnnet og vilkårene for gjenåpning i denne avgjørelsen.

¹⁹ Moen (2014) s. 207.

²⁰ Graver (2016) s. 785 flg.

²¹ I mange tilfeller vil imidlertid saksbehandlingsfeilen kunne avhjelpes ved at kommisjonen gjør en ny vurdering av saken etter at feilen er reparert. Det kan for eksempel være aktuelt dersom kommisjonen har truffet en avgjørelse uten at domfelte er gitt anledning til å uttale seg om opplysninger av betydning for saken, jf. straffeprosessloven § 398 tredje ledd. Kommisjonen vil da kunne gi domfelte anledning til å uttale seg om opplysningene og vurdere om avgjørelsen bør omgjøres på bakgrunn av dette. Dersom kommisjonen er uenig i at det er gjort saksbehandlingsfeil, vil det ofte være naturlig å klage forholdet inn til Sivilombudet før det eventuelt blir tale om søksmål for domstolene. Det vises til utvalgets anbefaling i punkt 21.8 om klarere rutiner for behandling av omgjøringsbegjæringer og anførsler om saksbehandlingsfeil.

²² Tilsvarende Straffeprosessutvalget i NOU 2016: 24 s. 473.

habilitet og kontradiksjon, som er særskilt nevnt i Rt. 2012 s. 519. Utvalget nevner i denne forbindelse at rene misforståelser av bevis skal kunne anses som en saksbehandlingsfeil i tråd med det som gjelder ved anke til Høyesterett. Det samme gjelder om det er uklarheter eller selvmotsigelser i kommisjonens begrunnelse, jf. Rt. 2009 s. 801 (avsnitt 17). Også dersom springende punkter i bevisbedømmelsen er blitt stående uforklart, bør avgjørelsen kunne kjennes ugyldig på grunn av feil ved saksbehandlingen.²³

Utvalget mener også at domstolene bør ha anledning til å prøve om det foreligger myndighetsmisbruk. Læren om myndighetsmisbruk er ikke omtalt i Rt. 2012 s. 519, men det antas at det ikke har vært meningen å unnta denne fra prøving.²⁴ En avgrensning mot dette ville vært nokså oppsiktsvekkende.²⁵

En utvidelse av prøvingsretten vil kunne føre til at det reises flere søksmål om kommisjonens avgjørelser for domstolene. Spørsmålet må også ses i lys av at det har vært en økning i sakstilfanget for kommisjonen i senere år (se punkt 15.2). Etter utvalgets syn er det imidlertid grunn til å forvente at en eventuell økning i antall søksmål vil bli begrenset. Fra kommisjonen ble etablert 1. januar 2004 og frem til Høyesterett avsa den ovennevnte avgjørelsen i 2012, ble det kun fremmet ti søksmål mot kommisjonens avgjørelser om å nekte gjenåpning.²⁶ Høyesteretts avgjørelse førte til en mer begrenset domstolskontroll sammenlignet med utgangspunktet etter den alminnelige læren om domstolskontroll med forvaltningen. Det lave antallet søksmål i perioden før innskjerpningen kan tyde på at en viss utvidelse av domstolskontrollen vil få begrenset betydning i praksis.

Det foreslås ikke endringer når det gjelder domstolenes adgang til å prøve prosessledende avgjørelser truffet av kommisjonen. Utgangspunktet er at disse bare kan prøves ved særskilt søksmål «i den utstrekning slike avgjørelser i forvaltningen ellers kan være gjenstand for selvstendig søksmål», jf. Rt. 2008 s. 1571 avsnitt 20. Det vil være aktuelt dersom det er snakk om avgjørelse av et «rettighetsforhold» som ikke er av «utpreget prosessuell art», som for eksempel oppnevning av forsvarer, se avsnitt 26. Overprøvingsadgangen vil imidlertid være «svært begrenset», se samme sted.

Et spørsmål er hvilke domstoler som skal behandle gyldighetssøksmål. Straffeprosessutvalget mente det ikke var grunn til å fravike utgangspunktet om behandling for tingrett i første instans. Det ble begrunnet med at overprøving av kommisjonens vedtak ikke er ordinær ankebehandling. Utvalget pekte videre på at selv om saken vil være godt forberedt fra kommisjonens side, kan tvistetemaet være nytt i saken.²⁷ Arbeidsgruppen som evaluerte kommisjonen i 2012, anbefalte derimot at søksmål skulle kunne «bringes inn for lagmannsretten i det lagdømme hvor domfelte har sitt vernetting».²⁸

Utvalget mener på samme måte som arbeidsgruppen at gyldighetssøksmål om kommisjonens avgjørelser skal anlegges for lagmannsretten i det lagdømme hvor domfelte har sitt vernetting. Saken vil være grundig utredet av kommisjonen før vedtak treffes, og vedtaket er truffet av et kollegium. Det vil høre til unntakstilfellene at Gjenopptakelseskommisjonens bevisvurdering vil bli overprøvd i rettssystemet. Formålet med prøvingen er videre i stor grad å sikre generell kontroll med kommisjonens saksbehandling og rettsanvendelse, samt å bidra til avklaring av hvordan gjenåpningsvilkårene skal forstås. Det tilsier at saken ikke behøver domstolsprøving i to, og potensielt tre, instanser. En ordning med saksanlegg for lagmannsretten gjelder dessuten ved overprøving av avgjørelsene til Trygderetten, som i likhet med kommisjonen er et domstollignende forvaltningsorgan. Dersom lagmannsretten i domfeltes lagdømme tidligere har hatt befatning med straffesaken, bør Høyesteretts ankeutvalg peke ut en lagmannsrett med tilgrensende rettskrets til å behandle søksmålet. Det foreslås på denne bakgrunn at § 400 andre ledd andre punktum skal gjelde tilsvarende så langt den passer.

Utvalget foreslår etter dette følgende lovfesting av domstolenes adgang til å prøve kommisjonens vedtak i ny § 401 a i straffeprosessloven:

«Gyldigheten av kommisjonens avgjørelse om hvorvidt en sak skal gjenåpnes, kan prøves for domstolene. Saken bringes inn for lagmannsretten i det lagdømme hvor domfelte har sitt alminnelige vernetting. Bestemmelsen i § 400 andre ledd andre punktum gjelder tilsvarende så langt den passer.»

Bestemmelsen forutsetter at domstolenes prøvingsadgang utvides i tråd med det som er sagt foran.

²³ Tilsvarende Straffeprosessutvalget i NOU 2016: 24 s. 473.

²⁴ Se Graver (2016) s. 786 og Moen (2014) s. 206–207.

²⁵ Som det fremgår av avsnitt 39, ble det fra statens side lagt til grunn at myndighetsmisbruk må kunne prøves av domstolene.

²⁶ Moen (2014) s. 202.

²⁷ NOU 2016: 24 s. 473.

²⁸ Etterkontroll (2012) s. 101, s. 117–118 og s. 119–120.

Kapittel 24

Forslag til alternativ organisering av Gjenopptakelseskommisjonen

24.1 Innledning

Utvalget mener at de beste grunner taler for at det gjennomføres en alternativ organisering av Gjenopptakelseskommisjonen, hvor kommisjonsmedlemmene i større grad arbeider heltid enn etter dagens system. Den nærmere begrunnelsen for dette gis i punkt 24.2. De ulike sidene ved forslaget presenteres i punkt 24.3.

24.2 Behovet for en alternativ organisering av kommisjonen

Utvalget har i punkt 20.2 gitt uttrykk for at det ikke er tilrådelig at Gjenopptakelseskommisjonen opprettholder dagens organisering. Utvalget har som tiltak foreslått at kommisjonen inndeles i to eller tre avdelinger. Oppsplittingen i avdelinger vil gjøre det mulig for kommisjonen å behandle et stadig økende antall saker og bidra til å redusere saksbehandlingstiden. Et formål med forslaget er videre å redusere antall saker per kommisjonsmedlem, og dermed frigjøre tid til en mer betryggende behandling av sakene.

Utvalget mener videre at det er grunn til å vurdere mer vidtgående endringer i kommisjonsmedlemmenes arbeidsform. Også innen en avdelingsstruktur med dagens regelverk vil kommisjonsmedlemmene ha vervet som et bierverv. For flere av medlemmene innebærer dette at arbeidet for kommisjonen må gjøres utenfor ordinær arbeidstid, på fritiden. Tatt i betraktning viktigheten av, og kompleksiteten i, arbeidet med å vurdere og ta stilling til gjenåpning av til dels alvorlige straffesaker, er det ikke heldig at medlemsvervet utføres i tillegg til ordinært arbeid i full stilling. I senere tid har kommisjonsmedlemmene i gjennomsnitt arbeidet med gjenåpningssakene i et omfang som tilsvarer en stilling på ca. 22 %, og det er grunn til å tro at arbeidsmengende vil øke. Det vises til den

nærmere redegjørelsen for problemstillingen i punkt 20.2.1.

Et resultat av at kommisjonen behandler mange saker, og at vervet utføres i tillegg til ordinært arbeid, er at kommisjonsmedlemmene gjennomgående har et informasjonsunderskudd sammenlignet med utrederne i sakene som behandles. Utvalget forstår det slik at den saksansvarlige juristen normalt utformer tilnærmet ferdige forslag til avgjørelser. Som regel godtas utkastet til avgjørelse uten vesentlige endringer. Kommisjonen har opplyst at det er relativt sjelden at kommisjonen treffer en avgjørelse med en annen konklusjon enn det utrederen har foreslått. I lys av den store arbeidsbyrden for kommisjonen, og at medlemmene har kommisjonsarbeidet som bierverv, har utvalget forståelse for at en slik arbeidsform i praksis har vært nødvendig.

Etter utvalgets syn er denne arbeidsfordelingen mellom kommisjonsmedlemmene og sekretariatet imidlertid ikke optimal. For at medlemmene skal kunne sette seg grundig inn i saken og gjøre de vurderingene som er nødvendige, bør medlemmene selv i større grad styre og delta i utredningen av saken, samt ha en aktiv rolle i utformingen av avgjørelsen. Gjenåpning av straffedommer er viktige saker, som etter lovens system er tillagt de regjeringsoppnevnte medlemmene av kommisjonskollegiet. Etter utvalgets syn bør kommisjonsmedlemmene få en mer aktiv rolle ved utredningen og vurderingen av sakene enn de har mulighet til innenfor rammene av dagens system.

Utvalget mener også at det er en vesentlig svakhet ved dagens struktur at utrederne i for stor grad styrer saksforberedelsen. Kommisjonsmedlemmene bør ha det overordnede ansvaret for sakene og drive aktiv saksstyring for å få avviklet sakene på en rettssikker, tillitsfull og effektiv måte.¹ Kommisjonsmedlemmene bør også ha

¹ Se utvalgets forslag til innføring av regler om aktiv saksstyring i punkt 21.2.

ansvaret for å beslutte hvilke utredningsskritt som skal gjennomføres.

Slik utvalget ser det, vil det være vanskelig å etablere en slik rollefordeling mellom sekretariat og kommisjonsmedlemmer som her beskrevet, innenfor rammene av dagens system – også dersom kommisjonskollegiet inndeles i flere avdelinger. For å sikre gode vurderinger og avgjørelser av gjenåpningsspørsmålet, samt skape større tillit til Gjenopptakelseskommisjonen, mener utvalget at det bør gjøres en endring i oppgavefordelingen mellom kommisjonsmedlemmer og sekretariat.

Utvalget mener videre at effektivitetshensyn taler for en endring i arbeidsformen. Dagens arbeidsform bygger på at sekretariatet først setter seg inn i saken, utreder den, vurderer den og så utarbeider forslag til konklusjon, før kommisjonsmedlemmene vil sette seg inn i og overprøve sekretariatets arbeid. I en del større saker skjer informasjonsovergangen fra sekretariatet til kommisjonen ved at sekretariatet på flere kommisjonsmøter presenterer ulike sider av saken for kommisjonen. Kommisjonsmedlemmene kan da ha spørsmål som må avklares til neste presentasjon for medlemmene. Kommisjonsmedlemmene kan også mene at det bør utføres nye utredningsskritt, som utrederne så må følge opp, før saken igjen presenteres for kommisjonen. I store saker hender det iblant at samme sak behandles svært mange ganger på ulike kommisjonsmøter, og av mange personer. For eksempel ble Viggo Kristiansens siste gjenåpningsbegjæring i Baneheia-saken behandlet på 15 møter, hvorav flere gikk over mange dager (6 møtesesjoner over flere dager, 6 ordinære kommisjonsmøter og 3 ettermiddagsmøter). Ettersom det normalt går 1–2 måneder mellom hvert kommisjonsmøte, kan en slik prosess bli svært tidkrevende. Etter utvalgets syn vil det derfor være fordelaktig at flere kommisjonsmedlemmer arbeider heltid og/eller i større stillingsprosenter, slik at de kan delta i utredningen av sakene og sikre en mer løpende, effektiv og strømlinjeformet behandling.

En annen ulempe med dagens organisering er etter utvalgets syn at kommisjonsmedlemmene – med unntak av kommisjonens leder og til dels nestleder – i liten grad involveres i den daglige driften av kommisjonen. Kommisjonen består av fem medlemmer og tre varamedlemmer, hvorav kun lederen er ansatt på heltid. Sekretariatet vil ved utløpet av 2024 ha 20 ansatte (14 juridiske utredere, 4 politifaglige utredere og 2 kontoransatte). Når det daglige arbeidet i hovedsak utføres av et sekretariat med 18 utredere i fulltidsstillinger,

som ikke er ansatt på åremål, er det nærliggende at sekretariatet blir relativt toneangivende for kulturen i organisasjonen. Etter utvalgets oppfatning er det ikke optimalt at et sekretariat får en såpass sterk posisjon sammenlignet med de som skal avgjøre sakene og for øvrig styre virksomheten.

Flere advokater utvalget har snakket med, har gitt uttrykk for en opplevelse av manglende medvirkning i saksbehandlingen hos kommisjonen, og at kommisjonen tidvis kan fremstå som en noe «lukket» organisasjon. Det vises i den sammenheng til at kommisjonen i liten grad har publisert retningslinjer om egen saksbehandling, og at det gis for lite informasjon underveis i saksbehandlingen, for eksempel om utredningsskritt.² Kommisjonen har heller ikke interne frister for saksbehandlingen, og det oppgis ikke informasjon om saksbehandlingstid og restanser i kommisjonens årsrapporter. Inntrykket underbygges av at det i praksis er få kontrollmekanismer for kommisjonens arbeid. Domstolene er tilbakeholdne med å overprøve kommisjonens avgjørelser. Kommisjonen er videre et uavhengig organ som ikke er underlagt noe departement eller overordnet organ.

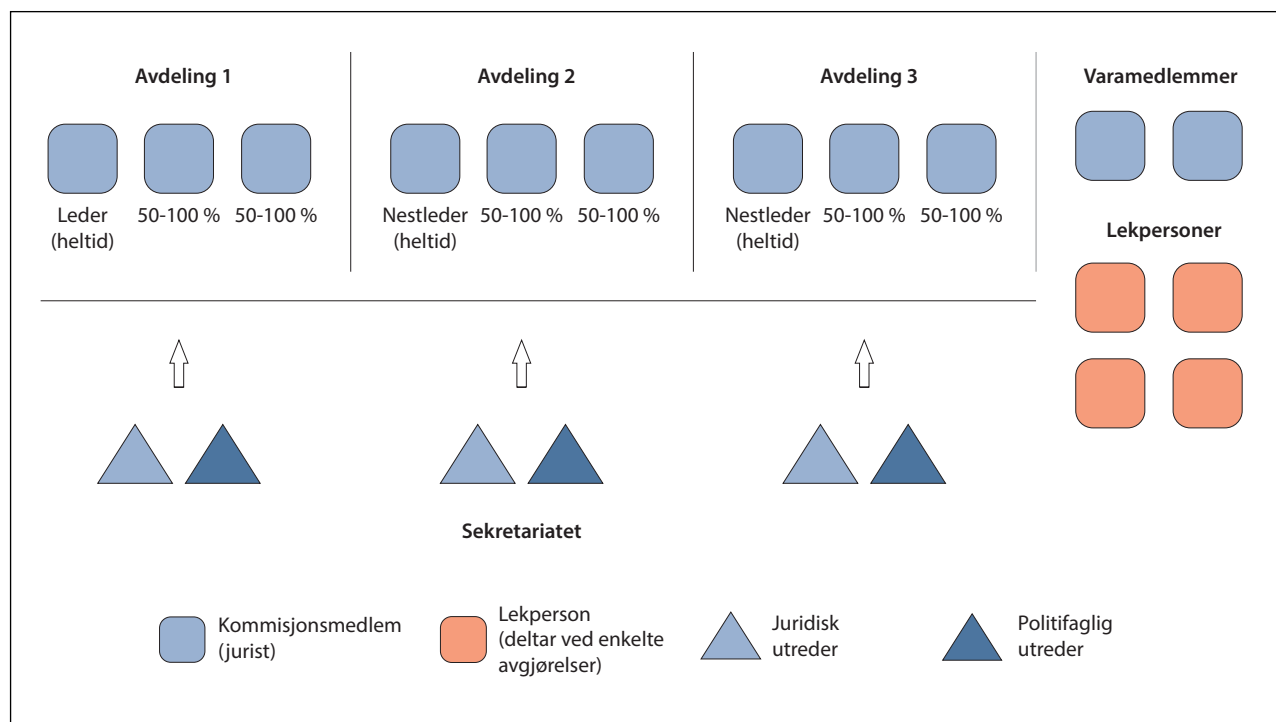
Etter utvalgets syn er det behov for å styrke kommisjonens fokus på å sette borgeren i sentrum. Kommisjonen bør være bevisst på at den er til for borgerne, og at tilliten fra befolkningen er det som legitimerer kommisjonens virke som offentlig myndighet. Åpenhet og transparens er sentrale perspektiver, som til enhver tid bør være styrende for måten kommisjonen tilrettelegger sitt arbeid på. Dette vil være viktig ved en ny organisering av kommisjonen som foreslått i dette kapittelet.

24.3 Nærmere om forslaget til alternativ organisering

24.3.1 Overordnet om forslaget

På bakgrunn av utviklingen og hensynene nevnt i punkt 24.2 mener utvalget at Gjenopptakelseskommisjonen bør innrettes på en måte som vil gi kommisjonsmedlemmene mulighet til å kontrollere utredningen av sakene og utformingen av avgjørelsene, samt til å delta i den daglige driften av kommisjonen, i større grad enn etter dagens system. Det foreslås derfor en organisering hvor flere kommisjonsmedlemmer arbeider heltid og i faste deltidsstillinger enn i dag. Den foreslåtte organiseringen vil også skape en mer fleksibel

² Se nærmere i punkt 21.4.



Figur 24.1 Alternativ organisering av Gjenopptakelseskommisjonen. Figuren viser en inndeling i tre avdelinger, hver med totalt tre heltids- og deltidsansatte kommisjonsmedlemmer, samt et sekretariat med tre juridiske og tre politifaglige utredere. De juridiske varamedlemmene tiltrer ved forfall. Lekpersonene deltar i tillegg til de faste medlemmene ved avgjørelsen av gjenåpningsspørsmålet i alvorlige saker som krever bevisvurdering.

struktur, med større mulighet for differensiert behandling av ulike saker enn etter dagens system. Utvalget foreslår primært at kommisjonen organiseres som skissert i det følgende.

Kommisjonen inndeles i tre avdelinger, som hver ledes av ett heltidsansatt kommisjonsmedlem. Utvalget anbefaler at en av avdelingene ledes av kommisjonens leder og de øvrige av kommisjonens nestledere. I forslaget til ny § 395 i straffeprosessloven – som vil lovfeste den alternative organiseringen av kommisjonen – er det klargjort at det kan oppnevnes flere nestledere. Rollen som leder og nestleder beskrives nærmere i punkt 24.3.2.

I tillegg ansettes i hver avdeling to jurister i stillinger på mellom 50 og 100 %. Kommisjonen vil dermed samlet sett bestå av tre heltidsansatte jurister som leder hver sin avdeling, og seks jurister i stillinger med en stillingsprosent på minst 50. Rollen til de deltidsansatte kommisjonsmedlemmene beskrives nærmere i punkt 24.3.3.

I alvorlige saker som krever bevisvurdering, foreslås det at lederen eller nestlederen som leder avdelingen, kan bestemme at avdelingen skal settes med to lekpersoner i tillegg til de tre faste juristmedlemmene for å avgjøre saken. Det må

derfor tilsettes et passende antall lekpersoner som tiltrer ved behov. Lekpersonenes rolle beskrives nærmere i punkt 24.3.4.

Avdelingene består av et nødvendig antall utredere. Som utgangspunkt bør det for den enkelte avdeling ansettes én politifaglig utreder og én juridisk utreder. Utrederne bør også kunne bistå de øvrige avdelingene ved behov. Det forutsettes at behovet for utredere, og kanskje særlig juridiske utredere, vil bli betydelig mindre enn i dag, ettersom kommisjonsmedlemmene vil styre utredningen av sakene og selv utforme avgjørelsene. Utrederens funksjon beskrives nærmere i punkt 23.3.6.

I tillegg må det ansettes nødvendig administrativt personell med kontorfunksjoner. I dag har kommisjonen en «kontorsjef» og en «seniorsekretær» som bistår med registrering av innkomne saker, utsendelse av brev, økonomi, regnskap, utarbeidelse av årsrapporter mv. Antagelig vil det være naturlig at disse stillingene opprettholdes som i dag.

Basert på budsjettet for 2024 vil det trolig være mulig – ved behov – å etablere en fjerde avdeling i kommisjonen med samme organisering som skissert her. Dette vil avhenge av stillingsprosenten til

kommisjonsmedlemmene og hvor mange utredere som ansettes.

24.3.2 Stillingen som leder og nestleder

Utvalget mener at stillingen som leder for Gjenopptakelseskommisjonen – som i dag – bør være en åremålsstilling på syv år uten adgang til gjenoppnevning, jf. straffeprosessloven § 395 andre ledd første punktum. Som i dag vil lederen ha det øverste administrative ansvaret for kommisjonen. I tillegg vil lederen ha ansvar for å lede saksbehandlingen og utredningen av sakene, samt kommisjonsmøtene, i en av kommisjonens avdelinger.

I forslaget til ny § 395 i straffeprosessloven – som vil lovfeste den alternative organiseringen av kommisjonen – er det klargjort at det kan oppnevnes flere nestledere, se spesialmerknaden til bestemmelsen i punkt 26.2.2. Utvalget foreslår at de øvrige avdelingene ledes av en nestleder. Den foreslåtte organiseringen med tre avdelinger innebærer dermed at det må oppnevnes to nestledere.

Kompetansereglene som gir leder og nestleder adgang til å treffe ulike avgjørelser alene, foreslås i hovedsak videreført som i dag, se nærmere i punkt 24.3.5. De ulike nestlederne som leder hver sin avdeling, vil dermed ha kompetanse til blant annet å forkaste begjæringer som åpenbart ikke kan føre frem, jf. § 397 tredje ledd, og til å innvilge åpenbare begjæringer, se utvalgets forslag i punkt 20.8.

Et spørsmål er om de øvrige heltidsstillingene, som vil besettes av kommisjonens nestledere, også bør være på åremål. En fordel med åremålsstillinger er at det reduserer risikoen for at arbeidet blir utført rutinemessig, «slik det alltid har blitt gjort». Åremål kan sikre tilførsel av nye perspektiver og oppdatert fagkompetanse i kommisjonen, og bidra til at gjenåpningsbegjæringene møtes med nysgjerrighet og en åpen holdning. Utvalget mener derfor at stillingene som nestledere også bør være på åremål. I likhet med det som gjelder for lederen, bør åremålet være på syv år, uten adgang til gjenutnevning. Et åremål på syv år vil sikre en viss grad av kontinuitet og erfaring i ledelsen av avdelingene.

I stillingene som leder og nestleder bør det ansettes jurister med høye faglige kvalifikasjoner. Lønnen bør ligge på samme nivå som for lagdommere. Ettersom det blir snakk om heltidsstillinger, antar utvalget at det er naturlig at disse stillingene lyses ut offentlig på ordinært vis, og at tilsetelsen skjer etter ordinære regler om offentlig ansettelse. Det forutsettes imidlertid – som i dag – at oppnevningen formelt skjer gjennom Kongen i

statsråd. Tilsettingen kan altså skje etter samme prosedyre som i dag anvendes for kommisjonens leder, se punkt 20.5.

24.3.3 Stillingen som kommisjonsmedlem

I tillegg til lederen og nestlederne som leder de ulike avdelingene, foreslår utvalget at det i hver avdeling ansettes to jurister i stillinger på minst 50 %. Det antas at en lavere stillingsprosent ikke vil gi den tilstedeværelse og kontinuitet som er nødvendig for at medlemmet skal kunne være tilstrekkelig involvert i saksbehandlingen. En fordel med at medlemmene arbeider deltid, er at de vil bringe inn kunnskap, erfaringer, ideer og impulser fra sine andre stillinger. En advokat som arbeider deltid, vil ha mulighet til å kombinere stillingen i kommisjonen med sin advokatvirksomhet.

Også for dommere antar utvalget at en stilling på 50 % i Gjenopptakelseskommisjonen vil være gjennomførbar. Lønnsmessig vil vedkommende komme likt eller tilnærmet likt ut med en slik kombinert stilling som med en fulltids dommerstilling. I så fall er det naturligvis en forutsetning at stillingen som dommer reduseres med 50 %. En slik løsning er allerede etablert for lederen av Utmarksdomstolen for Finnmark.

Utvalget har vurdert om en slik kombinasjon av stillinger kan reise problemer med tanke på kommisjonens uavhengighet, men kan ikke se at det er tilfelle. Det har siden opprettelsen i 2004 vært tradisjon for at dommere er medlemmer av Gjenopptakelseskommisjonen, uten at dette har vært ansett problematisk. Tvert imot er det forutsatt i forarbeidene at kommisjonens medlemmer bør ha «varierte erfaring fra arbeid innen strafferettspleien, gjerne fra både påtalemyndighet, domstolene og som forsvarer».³ Dommere er for øvrig ofte medlemmer av andre nemnder og domstollignende organer, uten at det anses problematisk.

Forutsatt at det er mulig å redusere stillingsprosenten til 50 %, vil i prinsippet personer i alle typer juriststillinger være aktuelle for stillingene som medlem av Gjenopptakelseskommisjonen, herunder jurister i forvaltningen, privat virksomhet og ved universitetene. Det kan imidlertid reises spørsmål om medlemmet samtidig bør være ansatt i påtalemyndigheten. I forarbeidene er det gitt uttrykk for at det kan «svække tilliten til kommisjonen dersom et medlem er ansatt i påtalemyndigheten samtidig som vedkommende sitter i kommisjonen».⁴ At medlemmet *tidligere* har vært

³ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 35–36.

⁴ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 35–36.

ansatt i påtalemyndigheten, vil på den annen side vanskelig kunne sies å være problematisk.⁵ Derimot kan det være en fordel om kommisjonen også har medlemmer med slik kompetanse og erfaring.

Et spørsmål er om også disse stillingene skal være på åremål. Som nevnt over er en sentral begrunnelse for forslaget om at noen av kommisjonsmedlemmene arbeider deltid, at disse medlemmene vil bringe inn erfaringer, ideer og impulser fra sine andre stillinger. Det tilsier at også åremål benyttes. Utvalget foreslår at åremålet for disse medlemmene – som i dag – settes til tre år med adgang til én gjenoppnevning. I likhet med de heltidsansatte medlemmene⁶ bør også disse medlemmene ansettes gjennom offentlig utlysning etter ordinære regler om offentlige ansettelser, men formelt oppnevnes av Kongen i statsråd.

Dersom det skulle vise seg at en stillingsprosent på 50 blir for lav til at kommisjonen kan utføre sitt arbeid på en hensiktsmessig måte, eller at det blir vanskelig å rekruttere personer med den rette kompetansen, vil kommisjonen stå fritt til å øke stillingsprosenten for noen av, eller alle, stillingene som kommisjonsmedlem.

Utvalget antar at det sjelden vil bli behov for *varaer* som kan tre inn for de faste juristmedlemmene. Med tre avdelinger og ni ansatte medlemmer vil det være rom for rullering og fleksible løsninger når avdelingene skal settes. Ved lengre frfall kan det imidlertid oppstå vanskeligheter. Det bør derfor ansettes et passende antall jurister som varamedlemmer til kommisjonen, som kan tiltre ved behov. Ansettelsesprosessen og -vilkårene vil være tilsvarende som for de øvrige medlemmene, men det vil trolig være naturlig at varamedlemmene – som i dag – lønnes på timebasis.

24.3.4 Lekpersoninnslag i kommisjonen

For å sikre tillit til kommisjonens behandling av gjenåpningsbegjæringer mener utvalget at lekpersoner bør delta ved behandlingen av visse gjenåpningssaker. Lekpersoners deltakelse ved behandling av straffesaker i domstolene er primært begrunnet i hensynet til tillit. I tillegg kommer at lekpersoners deltakelse bringer inn «friske øyne» på saken, og at det kan virke som et korrektiv til et rent juridisk perspektiv ved bevisvurderingen.

Dersom straffesaken blir gjenåpnet, og saken blir brakt inn for domstolene på nytt, vil lekpersoner som utgangspunkt delta ved den nye behand-

lingen på samme måte som i den opprinnelige domstolsbehandlingen.⁷ Det kan også hevdes at vurderingen av om en sak skal gjenåpnes basert på bestemte vilkår, skiller seg fra bevisvurderingen under skyldspørsmålet som foretas i straffesaken. Dette kan tale for at behovet for lekfolkinnslag er noe mindre i gjenåpningssaker enn ved avgjørelsen av straffekravet i domstolene.

Etter utvalgets syn er det derfor ikke nødvendig at lekpersoner deltar ved avgjørelsen av alle gjenåpningsbegjæringer som vurderes av kommisjonskollegiet, slik som i dag. Utvalget mener at det først og fremst er grunn til at lekpersoner deltar når grunnlaget for begjæringen baserer seg på bevisvurdering. Det vil normalt være tilfellet når grunnlaget for begjæringen er straffeprosessloven § 391 nr. 3. Bestemmelsen hjemler gjenåpning til gunst når det opplyses om «nye» omstendigheter eller bevis som er egnet til å føre til frifinnelse eller annen relevant endring av dommen. Videre vil en begjæring om gjenåpning regelmessig omhandle bevisvurdering når begjæringen er forankret i § 392 andre ledd, og det anføres at «særlige forhold gjør det tvilsomt om dommen er riktig». I saker som gjelder gjenåpning basert på uriktig lovanvendelse eller saksbehandlingsfeil etter § 392 andre ledd, slår begrunnelsen for lekpersoners deltakelse i mindre grad til. Det samme gjelder normalt dersom det er anført at det har skjedd prosessuelle feil i straffesaken, jf. § 390 og § 391 nr. 1, at avgjørelsen eller saksbehandlingen som ligger til grunn for den, strider mot internasjonale regler, jf. § 391 nr. 2, eller at Høyesterett har fraveket en tidligere lovtolkning som dommen bygger på, jf. § 392 første ledd.

Utvalget mener på bakgrunn av dette at lekpersoners deltakelse ikke bør gjøres obligatorisk. Det foreslås at lekpersoner skal delta når lederen for avdelingen (kommisjonens leder eller nestleder) finner det hensiktsmessig. I slike tilfeller utvides avdelingen med to lekpersoner i tillegg til de tre faste juridiske medlemmene. Utover å sikre lekmannsperspektivet vil dette også føre til at de mer alvorlige sakene vurderes av et større og bredere sammensatt kollegium.

Et sentralt moment i vurderingen av om avdelingen skal settes med lekpersoner, vil være om, og eventuelt i hvilken grad, det er nødvendig å gjøre bevisvurderinger for å ta stilling til begjæringen. For eksempel vil det trolig være uproblematisk at lekpersoner ikke deltar ved avgjørelsen dersom begjæringen gjelder et konkret retts-

⁵ Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 35–36.

⁶ Se punkt 24.3.2.

⁷ Se punkt 9.1.

spørsmål som går igjen i flere saker.⁸ Det bør også ha betydning om begjæringen kun retter seg mot straffutmålingen og/eller lovanvendelsen under skyldspørsmålet, eller om den også gjelder bevisvurderingen under skyldspørsmålet. Dersom den gjelder bevisvurderingen under skyldspørsmålet, vil det trekke i retning av at lekpersoner deltar. Et moment i helhetsvurderingen vil videre være om domfelte selv ønsker en slik sammensetning av kommisjonen. Det må også ses hen til sakens alvor, og i særdeleshet om det gjelder en sak hvor det er idømt ubetinget fengselsstraff. Dersom saken er alvorlig, taler det for at lekpersoner bør involveres.

Det bør unngås spekulasjon om at kommisjonen velger ut lekpersoner med en viss bakgrunn. Utvelgelsen av lekpersonene bør fremstå nøytral og faglig forankret. Utvalget antar derfor at kommisjonen ikke bør ha ansvaret for å velge ut lekpersonene som skal delta i den enkelte sak. En mulig løsning er at det dannes et utvalg med lekpersoner, og at lekpersonene som skal delta, trekkes ut for den enkelte sak eller for en bestemt periode.

Tjenestens art og karakter må gjenspeiles i kriteriene for utvelgelse av lekpersonene. Saksbehandlingen i kommisjonen er skriftlig, og det vil ofte være nødvendig å sette seg inn i et omfattende dokumentmateriale for å ta stilling til begjæringen. Det kan tilsi at man etterstreber å ansette personer med et visst utdanningsnivå. Antallet bør vurderes nærmere ut fra kommisjonens behov.

I likhet med varamedlemmene bør lekpersonene trolig lønnes på timebasis.

24.3.5 Kommisjonens avgjørelser

Utvalget har i punkt 20.6 tatt til orde for at det bør innføres en regel om bestemmende mindretall for kommisjonens avgjørelser av gjenåpningsspørsmålet. Dersom det innføres avdelinger med tre kommisjonsmedlemmer, slik foreslått i punkt 20.2 og i dette kapittelet, innebærer det at én stemme vil være tilstrekkelig for gjenåpning. Det kreves med andre ord enstemmighet for å nekte gjenåpning.

Som nevnt i punkt 20.6 bør imidlertid beslutningskravet være annerledes dersom kommisjonskollegiet opprettholdes som i dag, med fem medlemmer. I så fall bør det kreves to stemmer

for å gjenåpne. Etter utvalgets syn bør det samme gjelde dersom modellen skissert i dette kapittelet gjennomføres, i tilfeller hvor avdelingen utvides med to lekpersoner. I slike tilfeller vil det altså kreves fire stemmer for å nekte gjenåpning.

Det er klargjort i forslaget til ny § 395 at det kan oppnevnes flere nestledere. Dersom det oppnevnes flere nestledere, vil de ulike nestlederne ha samme kompetanse som lederen og nestlederen har etter gjeldende regler til å treffe ulike avgjørelser alene, herunder om å forkaste begjæringen, jf. straffeprosessloven § 397 tredje ledd, eller om å innvilge begjæringer som åpenbart fører frem, se forslaget i punkt 20.8. Utgangspunktet for avgjørelser om annet enn gjenåpningsspørsmålet, herunder prosessledende avgjørelser, vil fortsatt være at avgjørelsen tas med alminnelig flertall hvis den ikke tas av leder eller nestleder alene, jf. nåværende § 395 tredje ledd andre punktum.⁹

For øvrig foreslås ingen endringer i kompetansereglene.

24.3.6 Arbeidsdelingen mellom utrederne og kommisjonsmedlemmene

Utvalget mener at de juridiske utredernes rolle i Gjenopptakelseskommisjonen i større grad bør minne om den rollen utrederne i noen av lagmannsrettene har i dag. Dette er en naturlig følge av at kommisjonsmedlemmene selv i større grad skal utrede sakene og utforme avgjørelsene.

På Borgarting lagmannsretts hjemmeside uttales følgende om stillingen som utreder:

«Utrederne arbeider hovedsakelig med skriftlig forberedelse og utredning av anker over kjennelser og beslutninger i sivile saker, utredning av spørsmålet om det skal gis samtykke til å fremme anke over tingrettens dom i barnevernsaker og utredning av silingsspørsmålet ved anke over tingrettens dom i straffesaker. Både prosessuelle og materielle spørsmål innenfor en rekke rettsområder både i sivile saker og straffesaker blir forberedt og utredet.»¹⁰

Utvalget anbefaler at lagmannsrettene som har utredere, konsulteres om utredernes rolle ved implementeringen av organiseringen foreslått her. Nye retningslinjer for arbeidet i sekretariatet bør utarbeides på bakgrunn av dette. Utvalget mener

⁸ Kommisjonen behandler regelmessig sakskomplekser med likeartede rettsspørsmål, ofte på bakgrunn av en rettsavklaring fra Høyesterett. I de siste årene har slike saker utgjort en stor andel av de gjenåpnede sakene i kommisjonen, se punkt 15.5.

⁹ Bestemmelsen foreslås videreført, men flyttet til § 399 nytt første ledd, se kapittel 26.

¹⁰ Borgarting lagmannsrett (2024).

for øvrig at utrederne bør ansettes på åremål, og at dette også bør gjelde innenfor denne modellen, se forslaget i punkt 20.4.

Kommisjonsmedlemmene må, i likhet med dommere, skaffe seg førstehåndsinformasjon om faktum, spesielt med tanke på spørsmål som er omstridt. Utrederne kan i noen grad bistå med forslag til bevisvurderinger og rettslige vurderinger. Det bør likevel være et krav at kommisjonsmedlemmene, som har ansvaret for avgjørelsene, gjør selvstendige vurderinger og overprøver utrederens arbeid. Videre skal kommisjonsmedlemmene treffe beslutninger om utredningsskritt og i samarbeid med partene legge en plan for fremdrift i saken og følge opp fastsatte frister. Dette vil minne om arbeidsoppgavene og rollen som en saksforberedende dommer i dag har i de ordinære domstolene.

Den nærmere rollefordelingen mellom kommisjonsmedlemmene og utrederne vil bero på hvilke typer undersøkelser som er nødvendige i den enkelte sak. I saker som gjelder gjenåpning på grunn av rettsanvendelsesfeil og saksbehandling, vil det ofte være mindre behov for politifaglig etterforskningskompetanse. Det samme gjelder i stor grad saker som gjelder spørsmål om siktede var tilregnelig, samt andre saker hvor sakkyndighet står sentralt. Politifaglig etterforskningskompetanse vil særlig være aktuelt i saker som aktualiserer straffeprosessloven § 391 nr. 3, for å klarlegge om det foreligger nye omstendigheter eller bevis som synes egnet til å føre til frifinnelse. Etter omstendighetene kan det også være behov for politifaglig etterforskningskompetanse i forbindelse med vurderingen av om § 392 andre ledd kan føre til gjenåpning.

Utvalget understreker at kommisjonens rolle er å ta stilling til om vilkårene i § 391 nr. 3 og § 392 andre ledd er oppfylt, og ikke å avdekke om domfelte er skyldig eller ikke. Dette må tas i betraktning når kommisjonen vurderer hvilke utredningsskritt som er nødvendige. De politifaglige utrederens oppgave er å gjennomføre de utredningsskritt som kommisjonen beslutter å få gjennomført, og som naturlig hører inn under det politifaglige kompetanseområdet. Dersom saken gjenåpnes, vil det i mange tilfeller være behov for en grundig etterforskning under ledelse av påtalemyndigheten, hvor alle sider av saken gjennomgås. Ved gjenåpning til gunst må påtalemyndigheten ta stilling til om det er grunnlag for å opprettholde straffeforfølgningen av domfelte og gjennomføre en ny hovedforhandling.

24.3.7 Sammenfatning

Den hovedsakelige begrunnelsen for den alternative organiseringen skissert i dette kapittelet, er at kommisjonsmedlemmene bør få en mer aktiv og fremskutt posisjon i behandlingen av sakene enn de har i dag. Løsningen med flere heltids- og deltidsansatte kommisjonsmedlemmer er ment å sikre at kommisjonsmedlemmene får bedre mulighet til å utrede og vurdere sakene, og forhindre at de får et informasjonsunderskudd sammenlignet med sekretariatet. Videre vil man unngå at sakene behandles i unødvendig lang tid fordi avklaringer må skje på kommisjonsmøter med flere ukers mellomrom.

I denne modellen vil kommisjonsmedlemmene i større grad selv treffe beslutninger om hvordan saken bør opplyses og utredes. Kommisjonsmedlemmene vil sørge for aktiv saksstyring og sikre at sakene behandles innen rimelig tid. Modellen er videre ment å sikre at medlemmene selv utfører avgjørelsene.

Utvalget mener at en løsning hvor kommisjonsmedlemmene selv styrer saksforberedelsen og aktivt vurderer, avgjør og begrunner sakene, vil medføre en betydelig effektivitetsgevinst og mer betryggende avgjørelser. Utvalget antar videre at en slik modell vil gi kommisjonen større rom for å ta i bruk ulike virkemidler for å opplyse saken, for eksempel ved bruk av muntlige høringer,¹¹ eller ved at kommisjonsmedlemmene selv deltar i avhør av vitner og/eller domfelte.¹² Disse virkemidlene brukes i praksis ikke i dag.

Etter utvalgets oppfatning bør behovet for sakkyndighet dekkes ved at kommisjonen oppnevner sakkyndige. Utvalget forstår det slik at dette også er praksis i kommisjonen i dag. Selv om kommisjonskollegiet tidvis besitter kompetanse innen medisin, psykiatri, økonomi og lignende, oppnevner kommisjonen likevel eksterne sakkyndige for å ta stilling til spørsmål innen disse og andre fagområder. Løsningen har etter utvalgets syn de beste grunner for seg. Partene får bedre mulighet til kontradiksjon når det oppnevnes eksterne sakkyndige, enn når den sakkyndige er en del av organet som avgjør saken.

En stor andel av kommisjonens saker avgjøres i praksis ved at lederen eller nestlederen forkaster begjæringen fordi den åpenbart ikke kan føre frem, jf. straffeprosessloven § 397 tredje ledd andre punktum. Normalt avgjøres omtrent halvparten av

¹¹ Se punkt 8.7.3.

¹² Se nærmere om de ulike typene avhør kommisjonen har adgang til å gjennomføre i punkt 8.7.4.

kommisjonens realitetsbehandlede saker på denne måten.¹³ Av sakene som blir behandlet i kommisjonsskollegiet, er det normalt også en relativt stor andel som ikke krever utstrakt utredning og ressursbruk. For eksempel vil saker om tilregnelighet og saker om likeartede rettsanvendelsesfeil normalt kunne avgjøres uten omfattende utredning.¹⁴

På bakgrunn av dette mener utvalget at det er grunn til å tro at den foreslåtte modellen vil kunne gjennomføres slik skissert her, uten behov for ytterligere ressurser. Den foreslåtte organiseringen vil skape en mer fleksibel struktur med større mulighet for differensiert behandling av ulike

saker enn etter dagens system. Lederen og nestlederne vil ha adgang til å forkaste og innvilge åpenbare saker. Ordinære saker vil behandles i en av kommisjonens avdelinger med tre medlemmer. De mer komplekse sakene som krever bevisvurdering, vil kunne underlegges en grundigere behandling gjennom utvidelse av avdelingen med to lekpersoner. Dersom det skulle oppstå behov for å utvide kommisjonen med en fjerde avdeling eller ansette flere utredere, vil det trolig også være dekning for dette innenfor gjeldende budsjett. Det vises til den nærmere redegjørelsen for de økonomiske konsekvensene av forslaget i punkt 25.2.

Den alternative organiseringen av Gjenopptakelseskommisjonen forutsetter enkelte endringer i reglene om kommisjonens sammensetning og avgjørelser. Lovendringsforslagene er beskrevet i punkt 26.2.

¹³ Se punkt 15.6.

¹⁴ Saker om tilregnelighet og saker om rettsanvendelsesfeil som går igjen i flere saker (her kalt «likeartede rettsanvendelsesfeil»), utgjør en stor andel av de gjenåpnede sakene i kommisjonen. Se nærmere i punkt 15.5.

Kapittel 25

Økonomiske og administrative konsekvenser

25.1 Kostnader knyttet til forslagene i kapittel 18 til 23

Utvalget har i punkt 19.3.2 tatt til orde for at kommisjonen bør oppnevne forsvarer noe oftere enn i dag, og særlig i saker hvor domfelte er dømt til ubetinget fengsel i mer enn ett år. Dette vil trolig føre til en viss økning i utgiftene til forsvareroppnevning. Disse utgiftene berører imidlertid ikke kommisjonens budsjett, men vil i stedet belaste kapittel 466 om særskilte straffesaksutgifter.¹

Forslaget om å etablere flere avdelinger i kommisjonen (punkt 20.2) vil trolig medføre visse besparelser. Forslaget innebærer at den enkelte gjenåpningssak vil bli vurdert av tre og ikke åtte kommisjonsmedlemmer (inkludert varamedlemmer), slik praksis er i dag. Dette innebærer at de samlede lønnsutgiftene vil reduseres. Forslaget muliggjør samtidig at kommisjonsmedlemmene kan bruke noe mer tid på den enkelte sak enn i dag, noe som vil redusere innsparingene noe.

Ansettelse av en utredningsleder med ansvar for ledelsen av sekretariatet (punkt 20.3) vil trolig medføre visse økte lønnskostnader. Dette avhenger dels av om utredningslederstillingen vil erstatte en eksisterende utrederstilling. Innføring av åremål for utrederne (punkt 20.4) vil derimot neppe medføre nevneverdige merkostnader eller besparelser. Det samme gjelder for forslaget om å endre åremåls lengden for kommisjonsmedlem som senere blir oppnevnt som leder av kommisjonen, og forslaget om å innføre offentlig utlysning av vervet som kommisjonsmedlem (punkt 20.5).

I punkt 20.8 foreslås en ny regel om at kommisjonens leder og nestleder kan beslutte gjenåpning dersom det er «åpenbart» at begjæringen fører frem. Forslaget innebærer at en del kurante saker ikke må behandles av den samlede kommisjonen, men kan behandles av kommisjonens leder eller nestleder alene. Dette vil kunne med-

føre at de totale lønnsutgiftene til kommisjonsmedlemmene reduseres, og dermed visse besparelser. Dette veies i noen grad opp av forslaget om at flere begjæringer som i dag forkastes av leder eller nestleder alene, bør fremmes for den samlede kommisjonen til avgjørelse (punkt 20.7).

Nye virkemidler for aktiv saksstyring (punkt 21.2) legger til rette for at kommisjonen kan effektivisere saksbehandlingen i gjenåpningssaker og redusere saksbehandlingstiden. En strammere og mer målrettet styring av saksbehandlingen vil gjøre prosessen bedre og mer tillitvekkende. Forslaget om aktiv saksstyring må ses i sammenheng med utvalgets anbefaling om at kommisjonen bør etablere generelle interne frister for saksavviklingen (punkt 21.3). En mer effektiv og hurtig saksbehandling kan bidra til at utgiftene til å behandle den enkelte sak reduseres, og dermed sikre kommisjonens mulighet til å håndtere økte saksmengder uten økte lønnsutgifter.

Etter utvalgets forslag skal det i utgangspunktet gjennomføres et planmøte med partene. Den foreslåtte regelen åpner imidlertid for at nødvendige avklaringer kan oppnås på annen måte, for eksempel i form av planleggingsbrev. Planmøte skal heller ikke avholdes i saker som avvises eller forkastes i medhold av straffeprosessloven § 397 tredje ledd. Et eventuelt planmøte vil dessuten normalt være kortvarig. Forslaget vil dermed trolig ikke medføre nevneverdige merkostnader.

Forslagene i punkt 21.4 til 21.10 gjelder ulike endringer i kommisjonens saksbehandlingsregler, herunder om kravene til begrunnelse av kommisjonens avgjørelser. Enkelte av disse tiltakene vil kunne medføre effektivisering og visse besparelser, se særlig punkt 21.5 om redusert krav til varslings av fornærmede og etterlatte. Forslagene antas imidlertid å få begrensede økonomiske konsekvenser.

Utvalget ser positivt på at det tas lyd- og videoopptak i stadig flere norske rettssaler, men mener at det på sikt bør tas opptak i alle saker (punkt 21.11). Til tross for økte bevilgninger ser det ut til at situasjonen fortsatt vil være at det ikke tas opp-

¹ Se Gjenopptakelseskommisjonens årsrapport for 2023 s. 52.

tak av det store flertallet av straffesaker som går for norske domstoler. En oppgradering som sikrer at opptak gjøres i alle saker, vil forutsette betydelige engangsutgifter og muligens noe økte driftskostnader.

I kapittel 22 er det foreslått å gjøre enkelte endringer i de materielle vilkårene for gjenåpning og reglene om hvem som kan begjære gjenåpning. Disse forslagene vil trolig få begrensede økonomiske konsekvenser. Forslaget om å fjerne ektefelles, slektningers og arvingers rett til å begjære gjenåpning (punkt 22.4) vil antagelig medføre visse besparelser.

I kapittel 23 er det tatt til orde for å utvide domstolenes prøving av kommisjonens avgjørelser sammenlignet med gjeldende utgangspunkter etter Høyesteretts avgjørelse i Rt. 2012 s. 519. Forslaget vil kunne medføre at flere søksmål om kommisjonens avgjørelser reises for domstolene. Som påpekt i kapittelet er det imidlertid grunn til å tro at en eventuell økning i antall søksmål vil være begrenset.

25.2 Kostnader knyttet til forslaget om alternativ organisering i kapittel 24

De forventede besparelsene og ekstraavgiftene beskrevet i punkt 25.1 vil i stor grad gjelde tilsvarende ved en alternativ organisering av kommisjonen som foreslått i kapittel 24. Lønnsutgiftene vil imidlertid fordele seg annerledes enn i dag. De totale lønnsutgiftene vil også kunne bli noe mindre, avhengig av hvilken innretning som velges. Utvalget legger følgende synspunkter og tall til grunn for vurderingen av hvordan lønnsutgiftene vil beløpe seg med den alternative organiseringen.

Kommisjonsmedlemmenes lønn bør ligge på samme nivå som for lagdommere. Domstoladministrasjonen har opplyst at normal lønnskostnad for en lagdommer for tiden er 1 854 532 kroner per år. Kostnaden for kommisjonsmedlemmene, fordelt på tre hele stillinger og seks stillinger i 50 %, blir dermed til sammen 11 127 192 kroner per år om man legger dette lønnsnivået til grunn. Beløpet vil naturligvis bli høyere dersom flere av kommisjonsmedlemmene arbeider heltid, eller i en stillingsprosent på mer enn 50.

Politidirektoratet har opplyst at personalkostnaden for en politioverbetjent er 1 190 228 kroner. Hvis man legger dette til grunn for lønnen til de politifaglige utrederne, blir kostnaden for tre politifaglige utredere totalt 3 570 684 kroner per år.

Domstoladministrasjonen har opplyst at lønnskostnaden for en utreder i lagmannsretten er på ca. 900 000 kroner. Tar man utgangspunkt i dette blir lønnsutgiftene for tre juridiske utredere 2 700 000 kroner per år.

Domstoladministrasjonen har opplyst at gjennomsnittlig lønnskostnad for saksbehandlere i ting- og lagmannsrettene er på ca. 800 000 kroner. Med to kontoransatte blir samlet lønnskostnad om lag 1 600 000.

Enkelt beregnet blir de samlede lønnskostnadene med den alternative organiseringen av Gjenopptakelseskommisjonen dermed rundt 19 millioner kroner.

I 2023 var samlede lønnskostnader i Gjenopptakelseskommisjonen 18 392 706 kroner.² Det er ikke kjent for utvalget hva som vil være de eksakte utgiftene for 2024, men det er grunn til å tro at utgiftene vil øke betydelig. For å bygge ned restansene og redusere saksbehandlingstiden har kommisjonen fått økt bevilgning i 2024.³ Økningen har gjort det mulig for kommisjonen å ansette fire nye juridiske utredere og én politifaglig utreder. Dette vil føre til økt saksbehandling og trolig også økt møteaktivitet og økte lønnsutgifter for kommisjonsmedlemmene. Det kan også muligvis påløpe økte utgifter til overtidsbetaling for sekretariatet.

Det fremgår av budsjettproposisjon fra Finansdepartementet at budsjettet for kommisjonens driftsutgifter i 2024 er på 27 600 000 kroner.⁴ Hvis samme bevilgning som i 2024 gis for 2025, vil kommisjonens budsjett bli på totalt 30 100 000 kroner. Grunnen til økningen er helårseffekten i 2025 av ekstrabevilgningen som er gitt for å styrke sekretariatet. Ekstrabevilgningen beløper seg til 3 500 000 kroner i 2024 og 6 000 000 kroner i 2025.⁵

De samlede lønnsutgiftene for kommisjonen i 2025 vil altså trolig være om lag seks millioner kroner mer enn i 2023. Forutsatt at utvidelsen av budsjettet opprettholdes, vil det dermed være rom for en tilsvarende økning av lønnsutgiftene ved en alternativ organisering av Gjenopptakelseskommisjonen. Det vil gi et betydelig spillerom for å øke kapasiteten sammenholdt med utgangspunktene skissert over. For eksempel kan det etableres ytterligere en (fjerde) avdeling bestående av én fulltidsansatt jurist og to jurister i stillinger på 50 %, samt én politifaglig og én juridisk utreder.

² Gjenopptakelseskommisjonens årsrapport for 2023.

³ Se punkt 15.8.

⁴ Prop. 104 S (2023–2024) s. 212.

⁵ Prop. 104 S (2023–2024) s. 45.

Med utgangspunkt i lønnskostnadene nevnt over vil dette gi en samlet lønnskostnad på ca. 5,8 millioner kroner for avdelingen. Utvalget mener imidlertid at det er usikkert om det vil være nødvendig å etablere en fjerde avdeling. Før det eventuelt etableres flere avdelinger, bør det gjøres en vurdering av kommisjonens restansebeholdning og sakstilfang for å vurdere om arbeidsmengden gjør det tilrådelig.

I stedet for å utvide med en fjerde avdeling vil det være mulig å heller ansette flere utredere dersom det skulle være behov for det. Med tilleggsbevilgningen på 6 000 000 kroner kan det – med utgangspunkt i en lønnskostnad på 900 000 kro-

ner som skissert over – for eksempel ansettes seks ytterligere juridiske utredere, med en total kostnad på 5 400 000 kroner. Hver avdeling i kommisjonen vil da bistås av til sammen tre juridiske utredere i tillegg til den politifaglige utrederen. Utvalget mener imidlertid at eventuelle økte bevilgninger fortrinnsvis bør benyttes til å etablere flere avdelinger for å ta hånd om restansene, heller enn at de økte bevilgningene brukes til å ansette flere utredere. Grunnen er utvalgets synspunkt om at det er kommisjonsmedlemmene som skal styre saksavviklingen, utredningen og utføringen av avgjørelsene.

Kapittel 26

Utvalgets lovutkast og merknader

26.1 Lovendringer knyttet til kapitlene 18 til 23**26.1.1 Forslag til lovendringer**

I lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker gjøres følgende endringer:

§ 389 andre ledd skal lyde:

Reglene i § 307 og § 309 gjelder tilsvarende.

§ 391 nr. 3 første punktum skal lyde:

når det opplyses en ny omstendighet eller skaffes frem et nytt bevis som synes egnet til å føre til *friinnelse eller* til anvendelse av en mildere strafferegel eller en vesentlig mildere rettsfølge.

Ny § 393 a skal lyde:

For dommer som har vært rettskraftige i mer enn 25 år, kreves det for gjenåpning etter §§ 390 til 393 i tillegg at det foreligger forhold som gjør det meget tvilsomt at dommen er riktig.

§ 395 skal lyde:

Kommisjonen skal ha faste medlemmer og vara-medlemmer som tiltrer ved forfall. Kommisjonens leder, nestledere og et passende antall medlemmer skal ha juridisk embetseksamen eller mastergrad i rettsvitenskap. Kommisjonen settes i den enkelte sak med tre medlemmer, hvorav to som regel skal oppfylle kravet i andre punktum.

Kommisjonens leder utnevnes av Kongen i statsråd for en periode på 7 år uten adgang til gjenutnevning. Dersom kommisjonens leder tidligere har vært medlem eller varamedlem, skal samlet funksjonstid i kommisjonen ikke kunne overstige 10 år. Kommisjonens øvrige medlemmer og varamedlemmer oppnevnes av Kongen i statsråd for en periode på 3 år med adgang til én gjenoppnevning. Dersom kommisjonen ellers ikke vil være vedtaksfør, kan stedfortredere for kortere tid eller for en enkelt sak oppnevnes av departementet. Det skal kreves fremleggelse av uttømmende og utvidet politiattest, jf. politiregisterloven § 41, av

personer som skal utnevnes til leder, nestleder, eller medlem av kommisjonen, eller som skal ansettes i kommisjonen. Det kan kreves fremleggelse av uttømmende og utvidet politiattest, jf. politiregisterloven § 41, av andre som skal utføre arbeid eller tjeneste i saker for kommisjonen.

Kongen i statsråd kan fastsette nærmere regler om kommisjonens lokalisering, arbeidsmåte og administrasjon. For øvrig bestemmer kommisjonen selv sin arbeidsmåte og tilsetter et nødvendig antall saksforberedere. *Saksforberederne kan ansettes på åremål.* Kommisjonen kan ikke instrueres om sin utøving av myndighet.

§ 397 skal lyde:

Kommisjonen har plikt til å veilede den som begjærer gjenåpning, slik at han eller hun kan vareta sitt tarv best mulig. Kommisjonen skal av eget tiltak vurdere om siktede har behov for veiledning.

Kommisjonen kan oppnevne offentlig forsvarer for siktede når særlige grunner tilsier det. Reglene i §§ 101-107 gjelder i så fall tilsvarende. *Kommisjonen kan pålegge siktede å la seg representer av forsvarer.* Kommisjonen kan oppnevne bistandsadvokat etter reglene i § 107 a. Reglene i §§ 107 b-107 g gjelder så langt de passer. Kommisjonens beslutninger etter § 78 andre ledd om godtgjørelse til forsvarer og bistandsadvokat er endelige.

Kommisjonen kan avvise begjæringen dersom den gjelder en avgjørelse som etter sin art ikke kan gjenåpnes, eller den av andre grunner ikke kan behandles av kommisjonen. Begjæringen kan forkastes uten nærmere behandling dersom den åpenbart ikke kan føre frem. Avgjørelsen kan tas av kommisjonens leder eller nestleder.

Dersom begjæringen ikke forkastes *eller avvises* etter reglene i tredje ledd, forelegges den for den annen part. Dersom den foreløpige prøvingen bygger på andre opplysninger enn dem som fremgår av begjæringen, skal også disse forelegges for partene til uttalelse før avgjørelsen treffes. Dette gjelder likevel ikke opplysning som siktede ikke

har rett til å gjøre seg kjent med etter § 264, eller som stammer fra parten selv.

Kommisjonen underretter fornærmede og etterlatte i lovbestemt rekkefølge om begjæringen *dersom saken tilsier det*. Fornærmede og etterlatte i lovbestemt rekkefølge skal gjøres kjent med sin rett til dokumentinnsyn, til å uttale seg og til å be om å avgi forklaring for kommisjonen, samt muligheten til å få oppnevnt bistandsadvokat.

Ny § 397 a skal lyde:

Kommisjonen skal aktivt og planmessig styre saken for å oppnå en forsvarlig og effektiv behandling. Saksstyringen skal ikke skje på en måte som kan være egnet til å svekke tilliten til kommisjonens uavhengighet eller objektivitet. Kommisjonen kan oppfordre partene til å bidra med slike avklaringer som saken gir grunn til, fastsette frister for partenes innlegg og treffe nødvendige avgjørelser om behandlingen.

Dersom begjæringen ikke forkastes eller avvises etter § 397 tredje ledd, skal kommisjonen legge en plan for den videre behandlingen. I den utstrekning det er nødvendig for å sikre en forsvarlig og effektiv behandling, skal kommisjonen så vidt mulig avklare

- hvilke grunnlag som påberopes for gjenåpning, og hvilke faktiske og rettslige spørsmål som står sentralt i saken,
- om saken reiser spesielle prosessuelle problemstillinger, og i tilfelle hvilke,
- hvilke undersøkelser som skal gjennomføres, herunder om det skal oppnevnes sakkyndige og foretas avhør av siktede, fornærmede eller vitner,
- om påtalemyndigheten skal anmodes om å gjennomføre etterforskningskritt,
- om partene vil inngi ytterligere skriv, og om det skal settes frister for slike,
- om partene skal inngi sluttinnlegg,
- om det skal avholdes muntlige høringer, og
- andre forhold av betydning for behandlingen av gjenåpningsbegjæringen.

Forhold som nevnt i annet ledd skal som regel drøftes med partene i et saksforberedende møte, med mindre drøfting i møte anses unødvendig og avklaringer kan oppnås på annen måte.

Kommisjonen kan kreve at partene inngir sluttinnlegg. Sluttinnlegget bør kort angi hvilke grunnlag som påberopes for gjenåpning, og hvilke faktiske og rettslige spørsmål som er omtvistet.

§ 398 femte ledd skal lyde:

Domfelte, fornærmede, etterlatte og andre med rettslig interesse har rett til innsyn hos kommisjonen

i dokumenter utarbeidet eller innhentet i forbindelse med gjenåpningssaken. Dette gjelder likevel ikke dokumenter utarbeidet eller innhentet under behandlingen av straffesaken, eller opplysninger som vedkommende ikke ville ha fått innsyn i hos politiet, påtalemyndigheten eller domstolene. Kommisjonen kan unnta fra innsyn dokumenter som den selv har utarbeidet for sin interne saksforberedelse.

§ 398 b tredje ledd skal lyde:

Kommisjonen *kan anmode* påtalemyndigheten om å utføre nærmere angitte etterforskningskritt.

Ny § 398 c skal lyde:

Kommisjonens avgjørelse av om gjenåpning skal tillates, skal begrunnes. Så langt det er nødvendig for å forklare avgjørelsen, skal begrunnelsen omfatte

- a) fremstilling av saken,
- b) angivelse av partenes rettslige og faktiske anførsler, og
- c) redegjørelse for kommisjonens rettsanvendelse og bevisvurdering.

Det skal opplyses om avgjørelsen er enstemmig. Ved dissens skal det fremgå hvem som er uenig, og hvilke punkter uenigheten gjelder.

Andre avgjørelser som treffes av kommisjonen, skal begrunnes så langt det er nødvendig for å forklare avgjørelsen. Ved vurderingen av i hvilken utstrekning begrunnelse skal gis, skal det særlig legges vekt på avgjørelsens innhold og betydning for partene. Begrunnelse kan unnlates når avgjørelsens art og øvrige omstendigheter gjør det forsvarlig.

§ 399 skal lyde

Kommisjonens avgjørelser treffes med alminnelig flertall hvis de ikke tas av kommisjonens leder eller nestleder.

Tre medlemmer, hvorav minst ett med juridisk embetseksamen eller mastergrad i rettsvitenskap, avgjør om begjæring om gjenåpning skal tas til følge, med mindre den avvises eller forkastes av leder eller nestleder etter § 397 tredje ledd. Avgjørelse om å nekte gjenåpning til gunst krever enstemmighet.

Avgjørelse om å gjenåpne til gunst kan tas av leder eller nestleder dersom begjæringen åpenbart fører frem.

Kommisjonen kan omgjøre en avgjørelse om gjenåpning når den som har begjært omgjøring, trekker begjæringen og § 400 tredje ledd ikke er til hinder.

Kommisjonens avgjørelser kan bare ankes eller brukes som ankegrunn der det er uttrykkelig sagt i loven.

Ny § 401 a skal lyde:

Gyldigheten av kommisjonens avgjørelse om hvorvidt en sak skal gjenåpnes, kan prøves for domstolene. Saken bringes inn for lagmannsretten i det lagdømme hvor domfelte har sitt alminnelige verneting. Bestemmelsen i § 400 andre ledd andre punktum gjelder tilsvarende så langt den passer.

26.1.2 Merknader til de enkelte bestemmelsene

Til § 389 andre ledd

Henvisningen til § 308 i § 389 andre ledd er fjernet. Det vises til forslaget i punkt 22.4 om å fjerne ektefelles, slektningers og arvingers rett til å begjære gjenåpning.

Kommisjonens adgang til å gjenåpne en avgjørelse mot en avdød person uten at noen har begjært det, jf. § 394 andre ledd, opprettholdes. Bestemmelsen sikrer at kommisjonen fortsatt vil ha adgang til å gjenåpne avgjørelser som gjelder døde, enten noen har begjært det eller ikke. Det vil imidlertid bero på en nærmere vurdering om dommen skal gjenåpnes i slike tilfeller, selv om gjenåpningsvilkårene er oppfylt. Det avgjørende er om det kan oppfattes som «støtende» om dommen blir stående, jf. Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) s. 32, se nærmere i punkt 8.2. Det bør også vektlegges om det er holdepunkter for at domfelte selv ønsket at saken skulle gjenåpnes, for eksempel dersom domfelte var involvert i gjenåpningsprosessen før vedkommende gikk av med døden.

Til § 391 nr. 3

Alternativet «avvisning» er fjernet fra bestemmelsen i § 391 nr. 3 første punktum. Endringen innebærer at det ikke lenger er et grunnlag for gjenåpning etter bestemmelsen at det kan påvises en saksbehandlingsfeil som skulle ha ført til avvisning av saken i domstolene. Slike saksbehandlingsfeil skal i stedet vurderes på samme måte som andre saksbehandlingsfeil, som etter praksis i hovedsak vurderes etter § 392 andre ledd. Gjenåpning etter § 391 nr. 3 forutsetter dermed at det kan påvises et nytt bevis eller en ny omstendighet som enten synes egnet til å føre til frifinnelse, eller

til anvendelse av en mildere strafferegel eller en vesentlig mildere rettsfølge. For gjenåpning på disse grunnlagene videreføres bestemmelsen uten endringer.

Endringen innebærer at det også for saksbehandlingsfeil som skulle ha ført til avvisning i domstolen, er et vilkår for gjenåpning at feilen kan ha hatt betydning for resultatet, jf. vilkåret om at det må være «tvilsomt om dommen er riktig» i § 392 andre ledd. Endringen medfører videre at domfelte ikke vil ha *krav* på gjenåpning dersom det kan påvises en avvisningsgrunn. Som ved vurderingen av andre former for saksbehandlingsfeil må det etter § 392 andre ledd gjøres en nærmere vurdering av om feilen skal lede til gjenåpning, hvor det blant annet er relevant å se hen til feilens alvorlighetsgrad, og om gjenåpning er nødvendig for å reparere folkerettsbrudd. I vurderingen av § 392 andre ledd skal det gjøres en skjønnsmessig vurdering dersom vilkåret om særlige grunner er oppfylt, jf. ordet «kan» og vilkåret om «tungtveiende hensyn».

Det antas at endringen vil ha liten betydning i praksis ettersom kommisjonen sjelden synes å vurdere avvisningsalternativet i § 391 nr. 3. Det vises til den nærmere redegjørelsen for forslaget i punkt 22.3.

Til ny § 393 a

Det vises til redegjørelsen for forslaget i punkt 22.5.

Paragrafen er ny og svarer til Straffeprosessutvalgets lovutkast § 41-11. Det vises til NOU 2016: 24 punkt 22.3.6.5 s. 467–468 og s. 662. Bestemmelsen er ment å sikre at reglene om gjenåpning i minst mulig grad leder til frifinnelse utelukkende fordi bevisbildet er svekket av tidens tann.

Bestemmelsen oppstiller et tilleggskrav til de alminnelige vilkårene for gjenåpning (§§ 390 til 393) for dommer som er eldre enn 25 år. For gjenåpning av slike dommer må det – i tillegg til at et av gjenåpningsvilkårene er oppfylt – foreligge «forhold som gjør det meget tvilsomt at dommen er riktig». De aktuelle forholdene kan være de samme som begrunner gjenåpning etter de alminnelige reglene. Ordlyden åpner for å ta i betraktning om bevisgrunnlaget i saken i vesentlig grad er svekket siden saken ble behandlet i domstolsapparatet. Dersom saken vil bli fullgodt belyst etter gjenåpning, for eksempel fordi det foreligger lyd- og bildeopptak av forhandlingene, er det et relevant hensyn ved skjønnsutøvelsen.

Til § 395

Første ledd omhandler kommisjonskollegiets sammensetning og er endret som følge av forslaget om å dele kommisjonen inn i avdelinger, se punkt 20.2. Det fremgår av *første punktum* at kommisjonen består av faste medlemmer og varamedlemmer som tiltrer ved forfall. Til forskjell fra den tidligere bestemmelsen er det totale antallet og sammensetningen av kommisjonsmedlemmene ikke lovfestet. Dette er ment å sikre fleksibilitet og muliggjøre at antallet avdelinger kan variere i tråd med sakstilfanget.

Heller ikke antallet og sammensetningen av varamedlemmene er lovfestet. Dette er ment å sikre fleksibilitet, slik at kommisjonen kan utarbeide hensiktsmessige rutiner for varaenes oppmøte som ivaretar behov for opplæring, og som samtidig medfører at varamedlemmene hovedsakelig møter ved forfall.

Den faglige sammensetningen av avdelingene er regulert i *andre og tredje punktum*. Det fremgår av *andre punktum* at kommisjonens leder, nestledere og et passende antall medlemmer skal være jurister. For å sikre at gjeldende fordeling mellom jurister og lekfolk så langt mulig videreføres, er det i *tredje punktum* bestemt at hver avdeling i den enkelte sak «som regel» skal settes med to jurister og én lekpersion. Det følger av formuleringen «som regel» at kommisjonen også vil være beslutningsdyktig dersom denne hovedregelen ikke kan gjennomføres. Bestemmelsen må ses i sammenheng med forslaget til endring i § 399 om at kommisjonen må settes med minst tre medlemmer, hvorav minst én jurist, for å kunne avgjøre om en begjæring om gjenåpning skal tas til følge. Altså åpner reglene for at avgjørelsen av gjenåpningsspørsmålet ved behov også kan tas av én jurist og to lekpersoner. Det bør imidlertid etterstrebes at utgangspunktet om en fordeling på to jurister og én lekpersion følges, iallfall i saker som reiser komplekse rettslige spørsmål. I saker som reiser bevissspørsmål av en viss betydning, bør det etterstrebes at minst én lekpersion deltar ved avgjørelsen.

Ordlyden i *andre punktum* er endret fra «nestleder» til «nestledere» for å klargjøre at det kan oppnevnes flere nestledere. Dette vil særlig være aktuelt dersom kommisjonen inndeles i tre eller flere avdelinger. De ulike nestlederne vil – i tillegg til kommisjonens leder – fungere som ledere for møtene i sine avdelinger og vil ha samme kompetanse som lederen og nestlederen har i dag til å treffe avgjørelser på egen hånd, herunder om å forkaste begjæringen, jf. § 397 tredje ledd, eller å

innvilge begjæringen som åpenbart fører frem, se forslaget til § 399 nytt tredje ledd.

Andre ledd har fått et *nytt andre punktum* hvor det fremgår at kommisjonens leders samlede funksjonstid ikke kan overstige 10 år dersom lederen tidligere har vært kommisjonsmedlem. Det vises til omtalen av forslaget i punkt 20.5.

Bestemmelsene i nåværende tredje ledd er flyttet til § 399, se utkastet til § 399 første ledd og femte ledd. Hensikten er å samle bestemmelsene om kommisjonens avgjørelsesmåter i én paragraf. Nåværende § 395 fjerde ledd blir derfor *tredje ledd*. Leddet har fått et *nytt tredje punktum*, hvor det fremgår at kommisjonens saksforberedere kan ansettes på åremål, se omtalen av forslaget i punkt 20.4. Nåværende tredje punktum blir derfor fjerde punktum.

Det legges til grunn at åremål også vil være naturlig for kommisjonens utredningsleder, se forslaget om å opprette en slik stilling i punkt 20.3. For utredningslederen vil eventuell tidligere fartstid som utreder ikke telle med i åremålsperioden.

Til § 397

Andre ledd har fått et *nytt tredje punktum* hvor det fremgår at kommisjonen kan pålegge siktede å la seg representere av forsvarer. Nåværende tredje, fjerde og femte punktum blir derfor henholdsvis fjerde, femte og sjette punktum. Det må antas at en adgang for kommisjonen til å pålegge forsvarerrepresentasjon allerede følger av gjeldende rett. Av pedagogiske hensyn er adgangen allikevel fremhevet i lovteksten. Bestemmelsen er ment å klargjøre at det kan være behov for å oppnevne forsvarer også i tilfeller hvor domfelte ikke ber om det, for eksempel dersom det er behov for å klargjøre anførselene, eller fordi domfelte har språkutfordringer. Det kan også være aktuelt å oppnevne forsvarer i tilfeller hvor domfelte bistås av personer uten rettslig kompetanse. Dette vil særlig være aktuelt dersom det er behov for å sikre at rettslige problemstillinger utredes godt nok, og for øvrig for å konsentrere saken.

Tredje ledd er endret på flere punkter. *Første punktum* er endret slik at det ikke lenger er et grunnlag for å forkaste begjæringen at den ikke inneholder noen grunn som etter loven kan føre til gjenåpning. Videre er formuleringen endret slik at det fremgår tydeligere at det gjenstående alternativet gjelder *avvisning* av begjæringen i alle tilfeller hvor saken ikke kan behandles av kommisjonen av formelle årsaker. Dette gjelder både dersom begjæringen gjelder en avgjørelse som etter sin art ikke kan gjenåpnes, og dersom den av

andre grunner ikke kan behandles, for eksempel dersom den er fremsatt av noen som ikke har rett til å begjære gjenåpning. Videre er henvisningen til reglene om kjennelse tatt ut. Kravene til begrunnelse og utforming av avgjørelsen vil i stedet følge av den nye bestemmelsen som foreslås inntatt som ny § 398 c. *Andre punktum* er språklig revidert som følge av endringene i første punktum, men dette er ikke ment å medføre noen realitetsendring. Det vises for øvrig til redegjørelsen i punkt 22.2.

Det forenklede begrunnelseskravet i nåværende tredje ledd fjerde punktum er fjernet, se punkt 21.10. Dette innebærer at også avgjørelser om å avvise begjæringen etter tredje ledd første punktum skal begrunnes etter reglene i forslaget til ny § 398 c. Det må imidlertid antas at begrunnelsen i slike tilfeller normalt vil kunne gjøres svært kort.

Alternativet avvisning er inntatt i *fjerde ledd første punktum* som følge av de omtalte endringene i tredje ledd.

Kommisjonens plikt til å varsle fornærmede og etterlatte om begjæringen i *femte ledd første punktum* er endret, se punkt 21.5. Etter forslaget gjelderplikten til å varsle fornærmede og etterlatte bare «dersom saken tilsier det». Det legges opp til en behovsbasert vurdering, hvor det blant annet vil være relevant å se hen til om det er trolig at den aktuelle personen ønsker å bli underrettet. Videre vil kommisjonens utredningsplikt være styrende for vurderingen. I den grad personen kan kaste lys over gjenåpningsspørsmålet, bør personen kontaktes og om nødvendig innkalles til avhør, jf. § 398 a. Forslaget medfører ingen andre endringer i fornærmedes og etterlattes prosessuelle rettigheter. Fornærmede og etterlatte skal fortsatt ha rett til å uttale seg skriftlig om begjæringen, jf. § 398 andre ledd første punktum, men vil kun bli underrettet om denne rettigheten dersom kommisjonen finner grunn til å varsle vedkommende om begjæringen.

Til ny § 397 a

Det vises til fremstillingen i punkt 21.2.

Paragrafen er ny og utformet etter mønster av straffeprosessloven § 271 a og tvisteloven § 9-4 og § 11-6. Bestemmelsen gir på et overordnet plan uttrykk for krav til kommisjonens saksstyring.

Etter *første ledd* har kommisjonen plikt til å innrette behandlingen etter hva som kreves for å sikre en forsvarlig og effektiv saksavvikling. Saksstyringen skal være aktiv og planmessig, men må ikke svekke tilliten til kommisjonens uavhengig-

het og objektivitet, jf. første ledd *andre punktum*. Hvilken aktivitet som nærmere bestemt kreves fra kommisjonens side, beror på sakens karakter og hva som anføres i begjæringen.

Tredje punktum angir sentrale virkemidler for saksstyringen. Kommisjonen kan for det første oppfordre partene til å bidra med slike avklaringer som saken gir grunn til. Aktuelle temaer for avklaring kan være spørsmål om hva som anføres, og partenes syn på den videre behandlingen av saken, herunder hvilke undersøkelser som skal gjennomføres, se temaene i andre ledd *andre punktum*. Første ledd tredje punktum gir også en påminnelse om at kommisjonen kan fastsette frister for å drive saksbehandlingen fremover, og at kommisjonen kan treffe nødvendige avgjørelser om behandlingen av enhver art. Kravet til effektiv og forsvarlig behandling innebærer at kommisjonen må ta sikte på å treffe saksstyrende avgjørelser så tidlig som mulig under behandlingen.

Andre ledd fastslår at kommisjonen skal legge en plan for den videre behandlingen. Dette gjelder alle saker som ikke forkastes eller avvises etter § 397 tredje ledd. Et viktig element i planen vil være å avklare partenes syn på ulike spørsmål og sette frister for hva som skal skje videre i saken. Det kan også settes veiledende frister for Gjenopptakelseskommisjonens (og påtalemyndighetens) egen saksutredning. Det antas at planen kan være svært enkel og kortfattet i mange saker, for eksempel der hovedspørsmålet i begjæringen er om domfelte var utilregnelig på gjerningstidspunktet, jf. straffeloven § 20. Det vil normalt heller ikke være behov for en omfattende plan når begjæringen utelukkende gjelder rettsanvendelsen eller saksbehandlingen som ligger til grunn for dommen som angripes. *Andre punktum* angir temaer som kommisjonen så vidt mulig skal avklare i den utstrekning det er nødvendig for å sikre en forsvarlig og effektiv behandling. Det bør for eksempel avklares hvilket syn partene har på undersøkelser som bør gjennomføres i saken, jf. tredje strekpunkt. Et annet er hvorvidt partene vil inngi ytterligere skriv, og om det skal settes frister for slike, jf. femte strekpunkt. Kommisjonen bør i utgangspunktet ta sikte på å avklare alle forhold av betydning for behandlingen av gjenåpningsbegjæringen, jf. siste strekpunkt.

Tredje ledd angir at forholdene som nevnt i andre ledd som regel skal drøftes med partene i et saksforberedende møte (planmøte), som kan gjennomføres både fysisk og digitalt. For å sikre et godt møte er det en fordel om partene får tilsendt en agenda på forhånd, slik at de kan forberede seg på spørsmålene som skal diskuteres.

Planmøte kan unnlates hvis et slikt møte anses unødvendig og de nødvendige avklaringer kan oppnås på annen måte. Et nærliggende alternativ, særlig i oversiktlige og enkle saker, er å sende partene et planleggingsbrev (planbrev). Et planbrev kan utformes som en liste over spørsmål til partene, eventuelt også som en foreløpig plan kombinert med spørsmål. Ved vurderingen av om det som skal holdes et planmøte eller sendes planbrev, er det styrende hensynet hva som er nødvendig for å oppnå en effektiv og forsvarlig behandling av saken. Relevante momenter er sakens karakter og alvor, behovet for hurtig saksbehandling, partenes tilgjengelighet, om det påberopes nye bevis og opplysninger, om partenes argumentasjon fremstår som uklar, samt om domfelte eller siktede har advokat.

Avholdes det planmøte med en domfelt som ikke har forsvarer, må kommisjonen etterleve veiledningsplikten som er nedfelt i § 397 første ledd. Kommisjonen har plikt til å veilede den som begjærer gjenåpning, slik at vedkommende kan ivareta sitt tarv best mulig, og den skal av eget tiltak vurdere om siktede har behov for dette. En særlig utstrakt veiledningsplikt gjelder overfor siktede som ikke bistås av advokat. Etter kommisjonens nåværende rutiner gis det i slike tilfeller tilbud om en innledende samtale («domfeltesamtale») med juridisk utreder hvor saksforholdet og gjenåpningsbegjæringen gjennomgås. Det må vurderes konkret om planmøte er overflødig ved siden av domfeltesamtalen.

Fjerde ledd angir at kommisjonen kan kreve at partene inngir et kortfattet skriftlig sluttinnlegg. Dette kan være et velegnet virkemiddel for å markere at kommisjonens saksforberedelse er avsluttet eller nærmer seg slutten. Virkemiddelet antas å være nyttig i tilfeller hvor partene har inngitt mange eller omfattende skriv, særlig dersom argumentasjonen har endret eller utviklet seg underveis. Innlegget bør kort angi det rettslige grunnlaget for gjenåpning og de forhold som tilsier gjenåpning, samt hvilke faktiske og rettslige spørsmål som er omtvistet. Eventuelle avsluttende synspunkter på kommisjonens saksbehandling og utredning kan også inntas i innlegget. Fremstillingen bør være kortfattet og konsentrert og helst ikke overstige noen få sider.

Til § 398 femte ledd

Bestemmelsen regulerer retten på dokumentinnsyn i gjenåpningssaken hos Gjenopptakelseskommisjonen. Henvisningen til straffeprosesslovens øvrige bestemmelser er erstattet med en ny

bestemmelse som i hovedsak viderefører og klargjør gjeldende praksis, se nærmere i punkt 21.6.

Utgangspunktet følger av *første punktum*, hvor det fremgår at domfelte, fornærmede, etterlatte og andre med rettslig interesse har rett på innsyn hos kommisjonen i dokumenter utarbeidet eller innhentet i forbindelse med gjenåpningssaken. Formuleringen «andre med rettslig interesse» skal forstås snevert. Bestemmelsen er særlig ment å sikre at personer som ble domfelt i samme straffesak, kan kreve innsyn i medtaltaltes gjenåpningssak, for selv å vurdere gjenåpning. For øvrig antas det at bestemmelsen kan komme til anvendelse dersom den som krever innsyn, er dømt i en annen straffesak som har tilknytning til en straffesak som er begjært gjenåpnet, og hvor innsyn anses nødvendig for å sikre tilgang til opplysninger som kan ha betydning for innsynskreverens egen gjenåpningssak.

Unntakene fra innsynsretten følger av *andre punktum*. Det følger av bestemmelsen at innsynsretten ikke gjelder for *dokumenter* utarbeidet eller innhentet under behandlingen av straffesaken. Bestemmelsen lovfester gjeldende praksis. Kommisjonen skal ikke vurdere eller gi innsyn i de innhentede straffesaksdokumentene, altså dokumentene som stammer fra den opprinnelige etterforskningen og iretteføringen av saken som kommisjonen innhenter fra påtalemyndigheten og eventuelt domstolene. I tråd med praksis skal kommisjonen i stedet henvise innsynskreveren til det aktuelle organet for å be om innsyn der. Kommisjonen bør i den forbindelse gi veiledning om hvordan dette kan gjøres.

Bestemmelsen klargjør videre at innsynsretten hos kommisjonen heller ikke gjelder for eventuelle *opplysninger* som innsynskreveren ikke får, eller ville ha fått innsyn i, hos politiet, påtalemyndigheten eller domstolene. Bestemmelsen er ment å sikre at den materielle innsynsretten ikke utvides når saken bringes inn for kommisjonen. Dersom kommisjonen i et egenprodusert dokument henviser til opplysninger fra straffesaksdokumentene som personen ikke ville ha fått innsyn i hos politiet, påtalemyndigheten eller domstolene, må denne delen av dokumentet sladdes før personen gis innsyn. Formuleringen er også ment å sikre at nye opplysninger kommisjonen tilegner seg under gjenåpningssaken – for eksempel i forbindelse med egen utredning eller etterforskning med bistand fra påtalemyndigheten – vurderes opp mot straffeprosesslovens øvrige innsynsregler. Dersom opplysningen omfattes av en slik bestemmelse som gjør unntak fra innsynsretten for innsynskreven, må også denne delen av doku-

mentet eventuelt sladdes før det gis innsyn. Ved tvil bør kommisjonen kontakte påtalemyndigheten eller domstolen for veiledning før innsyn eventuelt gis.

Kommisjonens adgang til å unnta organinterne dokumenter fra innsyn er videreført i *tredje punktum*.

Til § 398 b tredje ledd

Bestemmelsen er endret ved at ordene «i særlige tilfeller» er tatt ut. Endringen har sammenheng med utvalgets oppfatning om at det kan være behov for at kommisjonen – i større grad enn opprinnelig tiltenkt – ber påtalemyndigheten om bistand til å etterforske gjenåpningssaken. Den teknologiske utviklingen på etterforskningsfronten gjør at bistand fra politiet og påtalemyndigheten kan være både ønskelig og iblant nødvendig, for eksempel ved undersøkelser av digitale bevis. Loven bør derfor ikke kunne forstås slik at kommisjonen bare unntaksvis kan be om slik bistand. Det vises til den nærmere redegjørelsen i punkt 19.2.3.

Til ny § 398 c

Utvalget foreslår en ny bestemmelse som regulerer utforming og begrunnelse av Gjenopptakelseskommisjonens avgjørelser. Se redegjørelsen i punkt 21.10. Bestemmelsen er utformet etter mønster av tvisteloven § 19-6 og Straffeprosessutvalgets forslag til ny bestemmelse om begrunnelse av straffeprosessuelle avgjørelser, jf. lovutkastet § 32-7. Se NOU 2016: 24 punkt 17.7 s. 401–405 og s. 641.

Etter *første ledd første punktum* skal kommisjonens avgjørelser av om gjenåpning skal tillates eller ikke, alltid begrunnes. Dette omfatter både avgjørelser av gjenåpningsspørsmålet som treffes av den samlede kommisjonen – herunder den samlede kommisjonens avgjørelser om å forkaste begjæringen – og lederens og nestlederens avgjørelser om å innvilge åpenbare begjæringer (se punkt 20.8), samt lederens og nestlederens avgjørelser om å forkaste begjæringen, jf. § 397 tredje ledd. Utvalget har foreslått å klargjøre reglene i § 397 tredje ledd første punktum slik at bestemmelsen kun vil omfatte rent formelle grunner til at begjæringen ikke kan behandles. I slike tilfeller skal begjæringen *avvises* fra behandling i kommisjonen. Disse avgjørelsene omfattes ikke av begrunnelseskravet i § 398 c første ledd første punktum, men vil i stedet omfattes av tredje ledd.

Kravet til begrunnelse er relativt ut fra begrunnelsespliktenes formål. Hvor omfattende begrunnelsen skal være, må derfor avgjøres konkret ut fra hensynene som ligger bak begrunnelsesplikten. Sakens alvorlighetsgrad og kompleksitet, og hvor velbegrunnede anførslene synes å være, vil generelt ha vesentlig betydning. For avgjørelser som går ut på å forkaste begjæringen, vil kravene til begrunnelse i praksis normalt være mindre strenge enn for avgjørelser som går ut på å nekte gjenåpning, fordi det normalt vil være relativt enkelt å begrunne hvorfor en begjæring «åpenbart» ikke kan føre frem. Det samme vil langt på vei gjelde for avgjørelser om å gjenåpne saken når begjæringen åpenbart fører frem. Det er imidlertid ikke avgjørende i seg selv om avgjørelsen er truffet på en slik måte. Hvor omfattende begrunnelse som skal gis, må vurderes konkret fra sak til sak ut fra hensynene som gjør seg gjeldende.

Det følger av *første ledd andre punktum* at begrunnelsen «så langt det er nødvendig for å forklare avgjørelsen», skal oppfylle kravene i bokstav a til c. Formuleringen markerer begrunnelseskravets fleksible og relative element. Begrunnelsen for kommisjonens realitetsavgjørelser bør normalt inneholde samtlige elementer i bokstav a til c. Hvor omfattende redegjørelse som skal gis, for eksempel for kommisjonens rettsanvendelse og bevisvurdering, beror imidlertid på hva som er nødvendig for å forklare avgjørelsen.

Etter *bokstav a* skal begrunnelsen inneholde en fremstilling av saken. Som i dag bør det normalt kort redegjøres for sakshistorikk og faktum i straffesaken. Under sakshistorikken bør det fremgå hvilke eventuelle utredningsskritt som er gjennomført i saken. Dersom noen av partene har begjært utredningsskritt som ikke er fulgt opp fra kommisjonens side, bør dette også fremgå av avgjørelsen. Når det gjelder redegjørelsen for sakens faktum, er det normalt tilstrekkelig å vise til saksforholdet i dommen som begjæres gjenåpnet. I tillegg kan det være hensiktsmessig å presisere eller utdype forhold som er særlig viktige.

Etter *bokstav b* skal «partenes rettslige og faktiske anførsler» angis. Formålet er blant annet å vise at kommisjonen har fått med seg det som partene har gjort gjeldende. Videre vil en konsentrert og poengtert gjengivelse av anførslene kunne bidra til at både kommisjonsmedlemmene og utrederen på saken får et mer bevisst forhold til hva som er de sentrale spørsmålene i saken. En konsentrert og strukturert gjengivelse av partenes anførsler kan også bidra til en konsentrering og strukturering av øvrige deler av avgjørelsen. Det

vises til utvalgets merknader til utformingen av kommisjonens avgjørelser i punkt 16.2.1.

Etter *bokstav c* skal det gis «en redegjørelse for kommisjonens rettsanvendelse og bevisvurdering». Kravet innebærer at kommisjonen må begrunne hvorfor den har kommet til sitt resultat. Når det gjelder kommisjonens *rettsanvendelse*, innebærer dette at kommisjonen må vurdere og ta stilling til hvordan gjenåpningsvilkårene skal forstås. I kommisjonens avgjørelser vises det regelmessig til tidligere rettspraksis fra den tiden domstolene behandlet begjæringer om gjenåpning, men flere spørsmål fremstår uavklarte. Det vil derfor i noen tilfeller være nødvendig at kommisjonen presiserer hvordan uavklarte rettsspørsmål bør forstås, og i noen grad «utvikler» rettstilstanden. Behovet gjør seg særlig gjeldende hvis dagens begrensede adgang til domstolsprøving videreføres. Dersom domstolene gis adgang til å prøve kommisjonens konkrete rettsanvendelse i tråd med utvalgets forslag i punkt kapittel 23, vil behovet kunne bli mindre.

Kommisjonen skal i henhold til bokstav c også gjøre rede for sin *bevisvurdering*. Dette innebærer at kommisjonen må gjøre rede for hovedpunktene i sitt syn på de relevante bevisspørsmålene. Kommisjonen må altså til en viss grad forklare hvorfor den har konkludert som den har gjort i vurderingen av bevisspørsmålene som reises gjennom begjæringen. Er begjæringen begrunnet med at det er begått feil ved domstolenes rettsanvendelse eller saksbehandlingsfeil, vil det i mindre grad være behov for en slik redegjørelse. Hvor grundig redegjørelsen for bevisvurderingen skal være, må for øvrig være formålsstyrt. Behovet vil gjennomgående være større i de tilfeller gjenåpningsbegjæringen ikke tas til følge. Videre kan det være grunn til å begrunne en avgjørelse om å gjenåpne grundigere dersom saken har stor betydning for fornærmede. Normalt bør ellers saker om å gjenåpne til skade begrunnes utførlig. Det må i denne sammenheng tas i betraktning at kommisjonens bevisvurdering i utgangspunktet ikke kan overprøves av domstolene, se kapittel 23.

Etter *andre ledd* skal det opplyses om avgjørelsen er enstemmig. Det skal også fremgå hvilke medlemmer som har dissentert og hva uenigheten gjelder.

Tredje ledd fastsetter at andre avgjørelser som treffes av kommisjonen, skal begrunnes så langt det er nødvendig for å forklare avgjørelsen. Det siktes her til andre avgjørelser enn de som tar stilling til gjenåpningsspørsmålet. Dette inkluderer avgjørelser som er omtalt i gjenåpningskapittelet i straffeprosessloven, som for eksempel om inhabi-

litet (§ 396) og oppnevning av og godtgjørelse til offentlig forsvarer og bistandsadvokat (§ 397 andre ledd). Kategorien inkluderer også avgjørelser om å avvise begjæringen på formelt grunnlag, se den foreslåtte bestemmelsen i § 397 tredje ledd nytt første punktum. Også avgjørelser som ikke er direkte nevnt i loven, vil omfattes av denne kategorien.

Tredje ledd *andre punktum* angir at avgjørelsens innhold og betydning for partene er sentrale momenter ved vurderingen av i hvilken utstrekning begrunnelse skal gis. Avhengig av avgjørelsens viktighet og kompleksitet kan det noen ganger være behov for at utformingen og begrunnelsen oppfyller flere av de spesifikke kravene i første ledd. Dersom begjæringen avvises på formelt grunnlag, for eksempel fordi det begjæres gjenåpning av en sivil dom eller utenlandsk avgjørelse, kan begrunnelsen normalt gjøres svært kort.

Tredje ledd *tredje punktum* fastslår at begrunnelse helt kan unnlates dersom avgjørelsens art og øvrige omstendigheter gjør det forsvarlig. Bestemmelsen tar først og fremst sikte på ulike beslutninger av praktisk og administrativ art, som også i dag langt på vei treffes uformelt og formøst.

Den foreslåtte paragrafen erstatter henvisningene i loven til reglene om kjennelse, jf. straffeprosessloven § 52, som i dag gjelder for kommisjonens avgjørelser etter § 397 tredje ledd og § 399. Henvisningen til reglene om kjennelse opprettholdes imidlertid for avgjørelser om vitneforklaring uten hinder av taushetsplikt etter § 398 a andre ledd andre punktum, jf. straffeprosessloven § 118. Slike avgjørelser kan bringes inn for lagmannsretten etter reglene om anke over kjennelser og beslutninger, jf. tredje punktum. Denne adgangen videreføres.

Til § 399

Paragrafen samler en rekke bestemmelser om kommisjonens avgjørelser. Tidligere § 395 tredje ledd andre punktum er flyttet til nytt § 399 *første ledd*, med en språklig tilpasning. Bestemmelsen viderefører gjeldende utgangspunkt om at kommisjonens avgjørelser treffes med alminnelig flertall hvis den ikke tas av kommisjonens leder eller nestleder.

Kommisjonens avgjørelse av gjenåpningsspørsmålet er regulert i et nytt *andre ledd*. I leddet gis regler om beslutningsdyktighet og beslutningskrav for avgjørelsen av gjenåpningsspørsmålet i saker som ikke avvises eller forkastes av leder eller nestleder alene, jf. § 397 tredje ledd. Henvis-

ningen til reglene om kjennelse, jf. nåværende første ledd første punktum, er tatt ut. Krav til utforming og begrunnelse av avgjørelsene er i stedet gitt i ny § 398 c, se omtalen i punkt 21.10.

I andre ledd *første punktum* er det gitt en ny bestemmelse om når kommisjonen er beslutningsdyktig til å avgjøre om gjenåpningsbegjæringen skal tas til følge. Regelen må ses i sammenheng med forslaget om å dele kommisjonen inn i avdelinger, se punkt 20.2. Det kreves at tre medlemmer er til stede, og at minst én av disse er jurist. Samtidig bør det etterstrebtes at normalinnstillingen med to jurister og en lekpersion følges, jf. forslaget til § 395 nytt første ledd tredje punktum.

Det følger av andre ledd *andre punktum* at avgjørelse om å nekte gjenåpning til gunst krever enstemmighet, jf. forslaget i punkt 20.6. Utgangspunktet i første ledd om at kommisjonens avgjørelser tas med alminnelig flertall, vil derfor først og fremst gjelde for prosessledende avgjørelser og ved avgjørelse av begjæring om gjenåpning til skade. Den foreslåtte regelen om at det kreves enstemmighet for å nekte gjenåpning til gunst, har sammenheng med utvalgets forslag om å dele kommisjonen inn i avdelinger, hver med tre kommisjonsmedlemmer. Dersom gjeldende ordning med et kommisjonskollegium på fem medlemmer opprettholdes, anbefaler utvalget at det innføres en regel om bestemmende mindretall på to stemmer for gjenåpning til gunst. Med en slik regel vil det altså kreves fire av fem stemmer for å nekte gjenåpning til gunst.

Det fremgår av nytt *tredje ledd* at avgjørelse om å gjenåpne til gunst kan tas av leder eller nestleder dersom begjæringen «åpenbart fører frem», se nærmere om forslaget i punkt 20.8. Bestemmelsen gjør unntak fra utgangspunktet i andre ledd første punktum for tilfeller hvor det er åpenbart at begjæringen kan innvilges. Med «åpenbare» saker siktes det blant annet til saker om tilregnelighet hvor den sakkyndiges vurdering fremstår klar. I tillegg vil saker som hovedsakelig reiser rettslig spørsmål, etter omstendighetene kunne avgjøres etter bestemmelsen. Generelt må det antas å ha betydning for vurderingen om påtalemyndigheten støtter begjæringen, eller om påtalemyndigheten selv har begjært gjenåpning.

Bestemmelsen i tredje ledd gir kun en regel om beslutningskravet dersom vilkårene er oppfylt. De øvrige prosessuelle bestemmelsene vil gjelde på samme måte som når kommisjonen tref-

fer avgjørelsen som kollegium. Dette innebærer blant annet at påtalemyndigheten, samt fornærmede/etterlatte, skal underrettes om begjæringen, jf. § 397 fjerde og femte ledd, og gis anledning til å uttale seg før avgjørelsen treffes, jf. § 398 andre ledd. Kravene til begrunnelse vil også i utgangspunktet være de samme som for avgjørelser som tas av kommisjonen som kollegium, se forslaget til ny § 398 c. Ettersom begrunnelseskra- vet er fleksibelt, vil «åpenbare» avgjørelser imidlertid ofte kunne begrunnes enklere enn avgjørelser i saker som reiser tvil. Se nærmere om det foreslåtte begrunnelseskra- vet i punkt 21.10.

Paragrafens tidligere fjerde punktum – som gir regler om omgjøring når den som har begjært gjenåpning, trekker begjæringen – er flyttet til et nytt *fjerde ledd*. Bestemmelsen har fått en språklig revisjon ved at ordet «gjenopptakelse» er erstattet med «gjenåpning». Endringen medfører ingen realitetsendring.

Tidligere § 395 tredje ledd første punktum er flyttet til et nytt *femte ledd* i § 399. Flyttingen innebærer ingen realitetsendring.

Til ny § 401 a

Utvalget foreslår en ny bestemmelse som regulerer domstolsprøving av kommisjonens avgjørelser. Det vises til drøftelsen i kapittel 23.

Første punktum angir at avgjørelser om gjenåpningsspørsmålet kan prøves for domstolene i form av gyldighetssøksmål. Som et utgangspunkt kan domstolene prøve den konkrete rettsanvendelsen i tillegg til den alminnelige lovtolkningen. Prøvingen av subsumsjonen skal skje på grunnlag av det faktum som er lagt til grunn av kommisjonen. Det forutsettes at saksbehandlingen i kommisjonens avgjørelse skal kunne prøves fullt ut. Det samme gjelder myndighetsmisbruk. En nærmere beskrivelse av hvor omfattende prøvingsadgangen skal være, er gitt i kapittel 23.

Andre punktum angir at søksmål skal bringes inn for lagmannsretten i det lagdømme hvor domfelte har sitt alminnelige verneting. Dette innebærer at lagmannsretten er førsteinstans. *Tredje punktum* er en henvisning til § 400 andre ledd andre punktum, som skal gjelde «tilsvarende så langt den passer». Dersom lagmannsretten i domfeltes lagdømme tidligere har hatt befatning med saken, skal Høyesteretts ankeutvalg utpeke en annen lagmannsrett med tilgrensende rettskrets.

26.2 Lovendringer knyttet til kapittel 24 om alternativ organisering av kommisjonen

26.2.1 Forslag til lovendringer

I lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker gjøres følgende endringer:

§ 395 skal lyde:

Kommisjonen skal ha faste medlemmer og varamedlemmer som tiltrer ved forfall. Kommisjonens medlemmer skal ha juridisk embetseksamen eller mastergrad i rettsvitenskap.

Kommisjonen settes i den enkelte sak med tre medlemmer. Kommisjonens leder og nestledere kan bestemme at kommisjonen i den enkelte sak i tillegg settes med to lekpersoner.

Kommisjonens leder og nestledere utnevnes av Kongen i statsråd for en periode på 7 år uten adgang til gjenutnevning. Dersom kommisjonens leder eller nestleder tidligere har vært medlem eller varamedlem, skal samlet funksjonstid i kommisjonen ikke kunne overstige 10 år. Kommisjonens øvrige medlemmer og varamedlemmer oppnevnes av Kongen i statsråd for en periode på 3 år med adgang til én gjenoppnevning. Dersom kommisjonen ellers ikke vil være vedtaksfør, kan stedfortredere for kortere tid eller for en enkelt sak oppnevnes av departementet. Det skal kreves fremleggelse av uttømmende og utvidet politiattest, jf. politiregisterloven § 41, av personer som skal utnevnes til leder, nestleder, eller medlem av kommisjonen, eller som skal ansettes i kommisjonen. Det kan kreves fremleggelse av uttømmende og utvidet politiattest, jf. politiregisterloven § 41, av andre som skal utføre arbeid eller tjeneste i saker for kommisjonen.

Kongen i statsråd kan fastsette nærmere regler om kommisjonens lokalisering, arbeidsmåte og administrasjon. For øvrig bestemmer kommisjonen selv sin arbeidsmåte og tilsetter et nødvendig antall saksforberedere. Saksforberederne kan ansettes på åremål. Kommisjonen kan ikke instrueres om sin utøving av myndighet.

§ 399 skal lyde:

Kommisjonens avgjørelser treffes med alminnelig flertall hvis de ikke tas av kommisjonens leder eller nestleder.

Tre medlemmer avgjør om begjæring om gjenåpning skal tas til følge, med mindre den avvises eller forkastes av leder eller nestleder etter § 397 tredje ledd. Avgjørelse om å nekte gjenåpning til gunst krever enstemmighet. Er kommisjonen i den enkelte

sak i tillegg satt med to lekpersoner, krever slik avgjørelse minst fire stemmer.

Avgjørelse om å gjenåpne til gunst kan tas av leder eller nestleder dersom begjæringen åpenbart fører frem.

Kommisjonen kan omgjøre en avgjørelse om gjenåpning når den som har begjært omgjøring, trekker begjæringen og § 400 tredje ledd ikke er til hinder.

Kommisjonens avgjørelser kan bare ankes eller brukes som ankegrunn der det er uttrykkelig sagt i loven.

26.2.2 Merknader til de enkelte bestemmelsene

Til § 395

I punkt 26.1 har utvalget foreslått endringer i straffeprosessloven § 395 som vil muliggjøre en mindre omfattende omstrukturering av Gjenopptakelseskommisjonen, hvor kommisjonskollegiet deles inn i avdelinger. Her foreslås endringer i bestemmelsen som vil muliggjøre en mer omfattende omorganisering av kommisjonen i tråd med utvalgets primære forslag i kapittel 24.

Første ledd omhandler kommisjonens sammensetning. Kommisjonen består av faste medlemmer og varamedlemmer som tiltrer ved forfall, jf. *første punktum*. Samtlige kommisjonsmedlemmer skal ha juridisk embetseksamen eller mastergrad i rettsvitenskap, jf. *andre punktum*. For å sikre fleksibilitet foreslås det ikke at antallet medlemmer i kommisjonen nedfelles i loven. Utvalget har i kapittel 24 anbefalt at Gjenopptakelseskommisjonen som utgangspunkt organiseres i tre avdelinger, som hver består av én person (leder eller nestleder) i heltidsstilling og to ansatte i minst 50 % stilling. Forslaget legger til rette for en slik organisering, men er samtidig ikke til hinder for fremtidige organisatoriske endringer, for eksempel innføring av en fjerde avdeling.

Andre ledd første punktum angir at kommisjonen i den enkelte sak skal settes med tre medlemmer, som alle vil være jurister. *Andre ledd andre punktum* åpner for at kommisjonen i den enkelte sak ved behov kan utvides med to lekpersoner. Om en slik utvidelse skal gjøres i den konkrete saken, beror på om lederen eller nestlederen som leder avdelingen, finner grunn til det. Deltakelse fra lekpersoner er bare aktuelt når begjæringen krever bevisvurderinger fra kommisjonens side. Ved vurderingen må det også ses hen til sakens alvor, herunder om det ble idømt ubetinget feng-

selsstraff. Om domfelte selv ønsker deltakelse fra lekpersoner, skal også tas i betraktning.

Det fremgår av *tredje ledd første punktum* at kommisjonens leder og nestledere utnevnes av Kongen i statsråd for en periode på 7 år uten adgang til gjenutnevning. Formuleringen «nestledere» klargjør at det kan oppnevnes flere nestledere. Avdelingene som ikke ledes av kommisjonens leder, bør ledes av en nestleder, se punkt 24.3.2. Kompetansereglene som gir leder og nestleder adgang til å treffe ulike avgjørelser alene, foreslås for det meste videreført som i dag. De ulike nestlederne som leder hver sin avdeling, vil dermed ha kompetanse til blant annet å forkaste begjæringer som åpenbart ikke kan føre frem, jf. § 397 tredje ledd, og til å innvilge åpenbare begjæringer, se utvalgets forslag i punkt 20.8.

I tredje ledd *andre punktum* er det bestemt at dersom lederen eller en nestleder tidligere har vært medlem eller varamedlem, skal samlet funksjonstid ikke kunne overstige 10 år. Regelen bygger på forslaget om en slik regel for kommisjonens leder i punkt 20.5, men gis her også anvendelse for kommisjonens nestledere. Ettersom nestlederne i denne modellen også vil jobbe heltid og være ansatt på åremål på syv år, er det naturlig at regelen også gis anvendelse for dem.

De øvrige bestemmelsene i § 395 er likelydende som i forslaget inntatt i punkt 26.1. For de øvrige kommisjonsmedlemmene og varamedlemmene – som ikke får rollen som leder eller nestleder – vil gjeldende regler om åremål på tre år med

mulighet for én forlengelse videreføres, jf. tredje ledd *tredje punktum*. Det fremgår av *fjerde ledd* nytt *tredje punktum* at kommisjonens utredere kan ansettes på åremål, se forslaget i punkt 20.4.

Til § 399

Den alternative organiseringen som er foreslått i kapittel 24, nødvendiggjør også enkelte endringer i § 399 sammenlignet med forslaget som er gitt i punkt 26.1.

Det følger av *andre ledd første punktum* at tre medlemmer avgjør om begjæringen skal tas til følge, med mindre den avvises eller forkastes av leder eller nestleder etter § 397 tredje ledd. Til forskjell fra forslaget i punkt 26.1 er det ikke spesifisert at minst ett av medlemmene må være jurist. Samtlige kommisjonsmedlemmer vil være jurister i den alternative organiseringen av kommisjonen foreslått her, se merknaden til § 395.

Det følger videre av *andre ledd andre punktum* at avgjørelse om å nekte gjenåpning til gunst krever enstemmighet. Denne bestemmelsen er likegyldende som i forslaget inntatt i punkt 26.1. Dersom avdelingen – i tillegg til de tre juridiske medlemmene – settes med to lekpersoner, krever avgjørelse om å nekte gjenåpning til gunst fire stemmer, jf. *tredje punktum*. Dette er i tråd med utvalgets syn om at det bør kreves minst to stemmer for gjenåpning til gunst dersom dagens kommisjonskollegium med fem medlemmer består uendret, se punkt 20.6.

Kilder

Litteratur

- Aaen (2022): Aaen, Malin, «Påtalemyndighetens objektivitetsplikt», *Tidsskrift for strafferett* nr. 3 (2022), s. 189–213.
- Aall (2021), Aall, Jørgen, *Rettsstat og menneskerettigheter 2. Statens plikt til effektiv og betryggende straffeforfølgning*, 2021.
- Andenæs (2000): Andenæs, Johs., *Norsk straffeprosess Bind II*, 3. utgave, 2000.
- Andenæs og Myhrer (2009): Andenæs, Johs., *Norsk straffeprosess*, ved Tor-Geir Myhrer, 4. utgave, 2009.
- Arteid (2015): Arteid, Kristine Håkonsen, «Bevisbedømmelse og gjenåpning av straffesaker», upublisert masteroppgave i rettsvitenskap ved Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo, 25. november 2015.
- Bjerke og Keiserud (1986): Bjerke, Hans Kristian og Eirik Keiserud, *Straffeprosessloven med kommentarer*, 1986.
- Bjerke og Keiserud (2001): Bjerke, Hans Kristian og Eirik Keiserud, *Straffeprosessloven kommentarutgave*, 3. utgave, 2001.
- Bratholm og Eskeland (2008): Bratholm, Anders og Ståle Eskeland (red.), *Justismord og Rettsikkerhet*, 2008.
- Brosveet (2017): Brosveet, Anders, Gyldendal Rettsdata, kommentarer til straffeprosessloven kapittel 27, sist revidert 7. september 2017.
- Egeberg (2013): Egeberg, Oda Othilia Grimsgaard, «Begjæring om gjenåpning forkastet – straffeprosesslovens regler og Gjenopptakelseskommisjonens praksis», upublisert masteroppgave i rettsvitenskap ved Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo, 25. november 2013.
- Frøberg mfl., *Straffeprosessloven – Karnovs lovkommentar*: Frøberg, Thomas, Gert Johan Kjelby, Anders Løvlie og Runar Torgersen, *Straffeprosessloven – Karnovs lovkommentar*.
- Getz og Hagerup (1889): B. Getz og Fr. Hagerup, *Lov om Rettergangsmaaden i Straffesager af 1ste Juli 1887, udgivet med oplysende Anmærkninger og Henvisninger*, 1889.
- Graver (2016): Graver, Hans Petter, «Hvor langt kan lovgivningen begrense domstolsprøvingen av forvaltningsvedtak?» I: *Rettsavklaring og rettsutvikling. Festskrift til Tore Schei* Jens Edvin A. Skoghøy mfl. (red.) 2016, s. 778–787.
- Grøndahl og Stridbeck (2016): Grøndahl, Pål og Ulf Stridbeck, «When insanity has gone undiscovered by the courts: The practice of the Norwegian Criminal Cases Review Commission in cases of doubts about insanity», *Criminal Behaviour and Mental Health* Volume 26, Issue 3 (2016), s. 212–224.
- Haug-Hustad (2024): Haug-Hustad, Anne Catharine, *Aktiv saksstyring for dommere og advokater*, 2024.
- Holmboe (2023): Holmboe, Morten, «Gjenåpning – hvem i påtalemyndigheten bør behandle saken?», *Tidsskrift for strafferett* nr. 4 (2023), s. 306–328.
- Hov (2010), Hov, Jo, *Rettergang II*, 2010.
- Høgberg (2015): Høgberg, Alf Petter, «Gjenopptakelseskommisjonens lovanvendelse i Torgersen-saken», *Lov og Rett* nr. 7 (2015), s. 441–443.
- Jacobsen (2017): Jacobsen, Jørn, «Utsyn over utviklingstrekk i det strafferettslege reaksjonssystemet», *Kritisk juss* nr. 3 (2017), s. 118–144.
- Jerkø (2022): Jerkø, Markus, «Gjenopptakelseskommisjonens paradoksale dissens», *Lov og Rett* nr. 2 (2022), s. 69–96.
- Keiserud mfl. (2020): Keiserud, Erik, Knut Erik Sæther, Morten Holmboe, Hans-Petter Jahre, Magnus Matningsdal og Jarle Golten Smørdal, *Straffeprosessloven. Lovkommentar*, 5. utgave, 2020.
- Keiserud mfl. (2024): Keiserud, Erik, Knut Erik Sæther, Morten Holmboe, Hans-Petter Jahre, Magnus Matningsdal og Jarle Golten Smørdal, *Straffeprosessloven. Lovkommentar*, Juridika, bekreftet à jour 1. januar 2024.
- Kjelby (2023): Kjelby, Gert Johan, *Påtalerett*, 3. utgave, 2023.

- Kulmiye (2022): Kulmiye, Hamdi, «Justisfeil? En kvantitativ og kvalitativ innholdsanalyse av Gjenopptakelseskommisjonens saker 2015-2010», upublisert masteroppgave i kriminologi ved Universitetet i Oslo, levert våren 2022.
- Lidén (2024): Lidén, Moa, «Can criminal justice be predicted? Using regression analysis to predict judges' decisions on petitions for new criminal trials», *Science & Justice*, Volume 64, Issue 1 (2023) s. 43-49, tilgjengelig på www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1355030623001296#m0005
- Lie (2020): Lie, Nils Erik, «Vilkårene for gjenåpning etter straffeprosessloven § 391 nr. 3, særlig om forståelsen av uttrykkene 'ny omstendighet' og 'nytt bevis'», *Lov og Rett* nr. 5 (2020), s. 293–311.
- Mestad og Michaelsen (2021): Mestad, Ola og Dag Michaelsen (red.), *Grunnloven. Historisk kommentarutgave 1814–2020*, 2021.
- Moen (2014): Moen, Olav Haugen, «Domstolskontrollen med Gjenopptakelseskommisjonens avgjørelser – med særlig henblikk på Rt. 2012 side 159», *Lov og rett* nr. 4 (2014), s. 189–209.
- Mæland (2021): Mæland, John Henry, «Arbeidet som setteriksadvokat for NAV-dommene» I: *Med ære og samvittighet. Festskrift til Magnus Matningsdal Asbjørn Strandbakken mfl.* (red.) 2021, s. 273–291.
- Nolsø og Pedersen (2019): Nolsø, Jakob Friis og Mads Pedersen, «Den Særlige Klagerets behandling af genoptagelsessager», *Ugeskrift for Retsvæsen*, U.2019B.37.
- Qvam (1889): Qvam, Ole Anton, *Den Norske Strafproceslov af 1ste juli 1887 med kommentar*, 1889.
- Rieber-Mohn (1995): Rieber-Mohn, Georg Fr., «Gjenopptakelse av gamle straffesaker», *Lov og Rett* Vol. 34 (1995), s. 562–564.
- Riess (2003): Riess, Peter, Löwe-Rosenberg. *Die Strafprozessordnung und das Gerichtsverfassungsgesetz. Grosskommentar*, 2003.
- Robberstad (2014): Robberstad, Anne, *Bistandsadvokaten*, 3. utgave, 2014.
- Salomonsen (1913): Salomonsen, Olaf, *Den norske straffeprosesslov: med kommentar del II*, 1. utgave, 1913.
- Salomonsen (1925): Salomonsen, Olaf, *Den norske straffeprosesslov med kommentar del II*, 2. utgave, 1925.
- Schei (2014): Schei, Tore, «Gjenopptakelseskommisjonen 10 år – noen betraktninger fra Høyesterett», *Tidsskrift for strafferett* nr. 3 (2014), s. 234–238.
- Stridbeck (2020): Stridbeck, Ulf, «Repetitive begjæringer om gjenåpning i straffesaker», *Lov og Rett* nr. 8 (2020), s. 508–518.
- Stridbeck (2023): Stridbeck, Ulf, «Gjenopptakelseskommisjonen – moden for revisjon?», *Tidsskrift for strafferett* nr. 4 (2023), s. 295–305.
- Sunde (2020): Sunde, Nina, «Digitale bevis i norske gjenåpningsbegjæringer – kan vi utelukke systematiske feil?», *Tidsskrift for Strafferett* nr. 1 (2020), s. 18–37.
- Tveiten (2023): Tveiten, Odin, «Gjenåpning på grunn av saksbehandlingsfeil», *Tidsskrift for strafferett*, nr. 4 (2023), s. 329–349.
- Øyen (2020): Øyen, Ørnulf, «Tvisteloven og bevisretten – en oversikt», *Jussens Venner* vol. 55 (2020), s. 129–162.

Lovforarbeider

- Dokument no. 1 (1885) *Innstilling fra Jurykommisjonen indeholdende Udkast til Lov om Rettergangsmaaden i Straffesager.*
- NUT 1969: 3 *Innstilling om Rettergangsmåten i straffesaker fra Straffeprosesslovkomiteén.*
- NOU 1992: 28 *To-instansbehandling, anke og juryordning i straffesaker.*
- NOU 1996: 15 *Lilandsaken.*
- NOU 2001: 32 A *Rett på sak – Lov om tvisteløsning.*
- NOU 2001: 32 B *Rett på sak – Lov om tvisteløsning.*
- NOU 2006: 10 *Fornærmede i straffeprosessen – nytt perspektiv og nye rettigheter.*
- NOU 2010: 12 *Ny klageordning for utlendingssaker.*
- NOU 2011: 13 *Juryutvalget – Når sant skal skrives.*
- NOU 2016: 24 *Ny straffeprosesslov.*
- Oth. Prp. Nr. 1 (1887) *Angaaende Udfærdigelse af en Lov om Rettergangsmaaden i Straffesager.*
- Ot.prp. nr. 51 (1967–68) *Om lov om endringer i rettergangslovgivningen m.m.*
- Ot.prp. nr. 35 (1978–79) *Om lov om rettergangsmåten i straffesaker (straffesaksloven).*
- Ot.prp. nr. 78 (1992–93) *Om lov om endringer i straffeprosessloven m.v. (to-instansbehandling, anke og juryordning).*
- Ot.prp. nr. 70 (2000–2001) *Om lov om endringer i straffeprosessloven mv. (gjenopptakelse).*
- Ot.prp. nr. 77 (2001–2002) *Om lov om endringer i straffeprosessloven mv. (erstatning etter strafforfølgning).*
- Ot.prp. nr. 66 (2001–2002) *Om lov om endringer i straffeprosessloven mv. (hurtigere straffesaksbehandling, varetektsfengsling i isolasjon mv.).*
- Ot. prp. nr. 24 (2002-2003) *Om lov om endringer i straffeprosessloven mv. (begrensninger i adgangen til dokumentinnsyn og bevisførsel).*

- Ot.prp. nr. 52 (2002–2003) *Om lov om endringer i vegtrafikkloven mv. (domstolsbehandling av tap av retten til å føre motorvogn mv.)*.
- Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) *Om lov om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven)*.
- Ot.prp. nr. 54 (2005–2006) *Om lov om endringer i straffeprosesslova m.m. (sakshandsaminga i Kommisjonen for gjenopptaking av straffesaker m.m.)*.
- Ot.prp. nr. 74 (2005–2006) *Om lov om endringer i tvisteloven (endringer i straffeprosessloven og andre lover)*.
- Ot.prp. nr. 6 (2007–2008) *Om lov om endringer i straffeprosessloven og tvisteloven m.m.*
- Ot.prp. nr. 11 (2007–2008) *Om lov om endringer i straffeprosessloven mv. (styrket stilling for fornærmede og etterlatte)*.
- Prop. 114 L (2012–2013) *Endringer i politiregisterloven mv.*
- Prop. 147 L (2012–2013) *Endringer i straffeprosessloven mv. (behandling og beskyttelse av informasjon)*.
- Prop. 63 L (2017–2018) *Endringer i straffeprosessloven og tvisteloven (opptak og gjenbruk av forklaringer i retten mv.)*.
- Prop. 146 L (2020–2021) *Endringer i straffeprosessloven mv. (aktiv saksstyring mv.)*.
- Prop. 110 L (2023–2024) *Endringer i tvisteloven og straffeprosessloven mv. (gjenåpning for sivile krav fremmet i en straffesak mv.)*.
- Innst. O. nr. 37 (1980–81) *Innstilling fra justiskomiteen om rettergangsmåten i straffesaker (Straffeprosessloven)*.
- Innst. O. nr. 72 (1984–85) *Innstilling fra justiskomiteen om ikraftsetting og endring av den nye straffeprosesslova m.m.*
- Innst. O. nr. 137 (1992–93) *Innstilling fra justiskomiteen om lov om endringer i straffeprosessloven mv (to-instansbehandling, anke og juryordning)*.
- Innst. O. nr. 114 (2000–2001) *Innstilling fra justiskomiteen om lov om endringer i straffeprosessloven mv. (gjenopptakelse)*.
- Innst. O. nr. 73 (2005–2006) *Innstilling fra justiskomiteen om lov om endringer i straffeprosesslova m.m. (sakshandsaminga i Kommisjonen for gjenopptaking av straffesaker m.m.)*.
- Innst. O. nr. 16 (2007–2008) *Innstilling fra justiskomiteen om lov om endringer i straffeprosessloven og tvisteloven m.m.*
- Innst. O. nr. 27 (2007–2008) *Innstilling fra justiskomiteen om lov om endringer i straffeprosessloven mv. (styrket stilling for fornærmede og etterlatte)*.

Andre stortingsdokumenter

- Dokument nr. 8: 11 (1989–90) *Forslag fra stortingsrepresentant Jørgen Kosmo om utvidelse av adgangen til gjenopptakelse av straffesaker og opprettelse av en klagerett*.
- Innst. S. nr. 110 (1989–90) *Innstilling fra justiskomiteen om forslag fra stortingsrepresentant Jørgen Kosmo om utvidelse av adgangen til gjenopptakelse av straffesaker og opprettelse av en klagerett*.
- St.meld. nr. 23 (1991–92) *Om bekjempelse av kriminalitet*.
- Innst. S. nr. 192 (1991–92) *Innstilling fra justiskomiteen om bekjempelse av kriminalitet*.
- Budsjett-innst. S. nr. 4 (1992–93) *Innstilling fra justiskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 1993 vedkommende Justis- og politidepartementet*.
- Dokument nr. 8: 64 (1993–94) *Forslag fra stortingsrepresentantene Jan Simonsen og Tor Nymo om opprettelse av en domstol (klagerett) for gjenopptakelsesbegjæringer*.
- Innst. S. nr. 35 (1994–95) *Innstilling fra justiskomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Jan Simonsen og Tor Nymo om opprettelse av en domstol (klagerett) for gjenopptakelsesbegjæringer*.
- Stortingstidende inneholdende 139. Stortingsforhandlinger 1994–1995.
- Innst. S. nr. 164 (2000–2001) *Innstilling fra justiskomiteen om forslag fra stortingsrepresentanten Carl I Hagen om å bevilge kompensasjon til Tore Sandberg på 900.000 kroner for å dekke skattekrav som følge av gave Sandberg mottok fra Per Liland og omkostninger for å bli fritatt for skattekravet*.
- Dokument nr. 15:1253 (2009–2010) *Skriftlig spørsmål fra Morten Ørsal Johansen (FrP) til Knut Storberget*.
- Dokument 12:30 (2011–2012) *Grunnlovsforslag fra Per-Kristian Foss, Martin Kolberg, Marit Nybakk, Jette F. Christensen, Anders Anundsen, Hallgeir H. Langeland, Per Olaf Lundteigen, Geir Jørgen Bekkevold og Trine Skei Grande om grunnlovfesting av sivile og politiske menneskerettigheter*.
- Innst. 263 S (2014–2015) *Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om grunnlovsforslag fra Per-Kristian Foss, Martin Kolberg, Marit Nybakk, Jette F. Christensen, Anders Anundsen, Hallgeir H. Langeland, Per Olaf Lundteigen, Geir Jørgen Bekkevold og Trine Skei Grande om grunnlovfesting av sivile og politiske menneskerettigheter, romertall X*

(forbud mot dobbeltstraff) og romertall XXIV (domstolenes prøvingsrett).

Dokument 12:39 (2019–2020) *Grunnlovforslag fra Peter Frølich om endring i §§ 86 til 88 og 90 til 91 (om domstolkommisjonens forslag til et helhetlig grunnlovsvern for domstolene).*

Dokument 21 (2020–2021) *Rapport fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon.*

Dokument 8:30 S (2022–2023) *Representantforslag fra stortingsrepresentantene Andreas Sjalg Unneland, Per-Willy Amundsen, Ingunn Foss, Ingvild Wettrhus Thorsvik, Rasmus Hansson, Tobias Drevland Lund, Else Marie Rødby, Kjell Ingolf Ropstad og Maria Aasen-Svensrud om gjennomgang av Gjenopptakelseskommisjonen.*

Innst. 183 S (2022–2023) *Innstilling fra justiskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Andreas Sjalg Unneland, Per-Willy Amundsen, Ingunn Foss, Ingvild Wettrhus Thorsvik, Rasmus Hansson, Tobias Drevland Lund, Else Marie Rødby, Kjell Ingolf Ropstad og Maria Aasen-Svensrud om gjennomgang av Gjenopptakelseskommisjonen.*

Prop. 1 S (2023–2024) *For budsjettåret 2024 under Justis- og beredskapsdepartementet.*

Prop. 19 S (2023–2024) *Endringer i statsbudsjettet 2024 under Justis- og beredskapsdepartementet.*

Prop. 104 S (2023–2024) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2024.*

Prop. 1 S (2024–2025) *For budsjettåret 2024 under Justis- og beredskapsdepartementet.*

Retningslinjer og rundskriv

Riksadvokaten (22.12.04): Riksadvokaten, *Enkelte rutiner i gjenopptakelsessaker* (RA-2004-126).

Riksadvokaten (3/2018): Riksadvokatens rundskriv nr. 3/2018 *Kvalitetskrav til straffesaksbehandlingen i politiet og ved statsadvokatembetene mv. (kvalitetsrundskrivet).*

Riksadvokatens publikasjoner (3/2007): *Oppsummering fra statsadvokatmøta 1998–2007.*

Riksadvokatens publikasjoner (2/2015): *Oppsummering fra statsadvokatmøta 2008-2014.*

Riksadvokaten (07.12.10): Riksadvokaten, *Derivatregelen – retningslinjer for påtalemakta ved krav om gjenopning* (RA-2006-120-2).

Riksadvokaten (06.01.20): Riksadvokaten, brev til ICJ Norge: *Anmodning om gjenåpning av straffesaker på grunn av straffrihetsregelen i flyktningkonvensjonen artikkel 31.*

Riksadvokaten (25.10.21): Riksadvokaten, brev til politimestrene og statsadvokatene: *Etterforsking av saker med mistanke om grov vold mot små barn og riksadvokatens vurdering av retts-*

kraftige dommer i lys av artikler om såkalt filleisting.

Riksadvokaten (25.03.15): Riksadvokaten, brev til statsadvokatene: *Undersøkelse av rettskraftige dommer om overtredelse av straffeloven § 239 i trafikken.*

Politidirektoratet (2018): Politidirektoratet, *Nasjonale rolledefinisjoner med kompetansekrav – etterforskningsfeltet* (versjon 0,7).

Justis- og beredskapsdepartementet (05.03.18): Rundskriv nr. G-04/2018 *Rekruttering og oppnevning av medlemmer til den rettsmedisinske kommisjon.*

Høringsdokumenter

Justis- og politidepartementet (17.04.96): Høringsbrev 17. april 1996 til *Høring – Forskjellige spørsmål om gjenopptakelse av rettsavgjørelser.*

Advokatforeningen (20.09.96): Høringssvar 20. september 1996 fra Advokatforeningen til *Høring – Forskjellige spørsmål om gjenopptakelse av rettsavgjørelser.*

Erling Moss (04.10.96): Høringssvar 4. oktober 1996 fra advokat Erling Moss til *Høring – Forskjellige spørsmål om gjenopptakelse av rettsavgjørelser.*

Oslo statsadvokatembeter (08.08.96): Høringssvar 8. august 1996 fra Oslo statsadvokatembeter til *Høring – Forskjellige spørsmål om gjenopptakelse av rettsavgjørelser.*

Riksadvokaten (02.09.96): Høringssvar 2. september 1996 fra Riksadvokaten til *Høring – Forskjellige spørsmål om gjenopptakelse av rettsavgjørelser.*

Økokrim (31.07.96): Høringssvar 31. juli 1996 fra Økokrim til *Høring – Forskjellige spørsmål om gjenopptakelse av rettsavgjørelser.*

Justis- og politidepartementet (15.03.99): Høringsbrev 15. mars 1999 til *Høring – En særlig klagerett for behandling av gjenopptakelsesbegjæringer i straffesaker.*

Riksadvokaten (02.07.99): Riksadvokatens høringssvar 2. juli 1999 til *Høring – En særlig klagerett for behandling av gjenopptakelsesbegjæringer i straffesaker.*

Justis- og politidepartementet (14.07.00): Høringsnotat 14. juli 2000 til *Høring – Forslag om å endre reglene om hvem som skal behandle begjæringer om gjenopptakelse av straffesaker.*

Høyesterett (08.11.00): Høyesteretts høringssvar 8. november 2000 til *Høring – Forslag om å endre reglene om hvem som skal behandle begjæringer om gjenopptakelse av straffesaker.*

- Oslo statsadvokatembeter (29.09.00): Oslo statsadvokatembeters høringssvar 29. september 2000 til *Høring – Forslag om å endre reglene om hvem som skal behandle begjæringer om gjenopptakelse av straffesaker*.
- Riksadvokaten (16.11.00): Riksadvokatens høringssvar 16. november 2000 til *Høring – Forslag om å endre reglene om hvem som skal behandle begjæringer om gjenopptakelse av straffesaker*.
- Stridbeck mfl. (20.10.00): Høringssvar fra Ulf Stridbeck, Erik Boe, Ståle Eskeland og Kjell V. Andersen til *Høring – Forslag om å endre reglene om hvem som skal behandle begjæringer om gjenopptakelse av straffesaker*.
- Justis- og politidepartementet (03.11.05): Høringsbrev 3. november 2005 til *Høring – etterkontroll av reglane om Kommisjonen for gjenopptaking av straffesaker*.
- Høyesterett (16.02.06): Høyesteretts høringssvar 16. februar 2006 til *Høring – etterkontroll av reglane om Kommisjonen for gjenopptaking av straffesaker*.
- Riksadvokaten (22.02.06): Riksadvokatens høringssvar 22. februar 2006 til *Høring – etterkontroll av reglane om Kommisjonen for gjenopptaking av straffesaker*.
- Justis- og politidepartementet (24.05.07): Høringsbrev 24. mai 2007 til *Høring – Forslag om å utvide funksjonstiden for leder av kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker*.
- Justis- og politidepartementet (24.10.12): Høringsbrev 24. oktober 2012 til *Høring om rapport om etterkontroll av Kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker*.
- Advokatforeningen (01.02.13): Høringssvar 1. februar 2013 fra Advokatforeningen til *Høring om rapport om etterkontroll av Kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker*.
- NFES (01.02.13): Høringssvar 1. februar 2013 fra Norsk Forening for Etterforskning og Sikkerhet (NFES) til *Høring om rapport om etterkontroll av Kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker*.
- Riksadvokaten (22.03.13): Høringssvar 22. mars 2013 fra riksadvokaten til *Høring om rapport om etterkontroll av Kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker*.
- Justis- og beredskapsdepartementet (05.12.16): Høringsbrev 5. desember 2016 til *Høring – NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov*.
- Gjenopptakelseskommisjonen (29.03.17): Gjenopptakelseskommisjonens høringssvar 29. mars 2017 til *Høring – NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov*.

Rapporter, publikasjoner og brev

- CCRC Facts and figures (2024): *Criminal Cases Review Commission Facts and figures*, tilgjengelig på <https://ccrc.gov.uk/facts-figures/>.
- CCRC Case Review Process (2024): *Criminal Cases Review Commission Case Review Process*, v. 4.0 (CW-POL-04), tilgjengelig på <https://ccrc.gov.uk/casework-policies/>.
- CCRC Annual Report (2023): *Criminal Cases Review Commission Annual Report 2022/23*, tilgjengelig på www.ccr.gov.uk.
- CCRC Annual Report (2024): *Criminal Cases Review Commission Annual Report 2023/24*, tilgjengelig på www.ccr.gov.uk.
- Dullum (2010): Jane Dullum, «Justisfeil i straffesaker. En analyse av Kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker (Gjenopptakelseskommisjonen) i perioden 2004–2009», rapport avgitt til Justis- og politidepartementet april 2010.
- Etterkontroll (2012): Ulf Stridbeck mfl., *Etterkontroll av kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker. Rapport fra arbeidsgruppe for etterkontroll av Gjenopptakelseskommisjonen*, rapport avgitt til Justis- og beredskapsdepartementet 15. juni 2012.
- Gjenopptakelseskommisjonens årsrapporter 2004–2023, tilgjengelig på <https://www.gjenopptakelse.no/om-kommisjonen/arsrapporter>.
- Gjenopptakelseskommisjonen 25.05.05): Brev fra Gjenopptakelseskommisjonen til Justis- og politidepartementet, 25. mai 2005.
- Gjenopptakelseskommisjonen (05.10.05): Brev fra Gjenopptakelseskommisjonen til Justis- og politidepartementet med anmodning om endring i straffeprosessloven, 5. oktober 2005.
- Justis- og politidepartementet (05.06.01): Brev fra Justis- og politidepartementet til advokat Erling Moss, 5. juni 2001.
- Justis- og beredskapsdepartementet (14.05.24): *Rettsikkerhetsløftet. Nærhet til domstoler og god rettsikkerhet i hele Norge*, publisert 14. mai 2024.
- Riksadvokaten (26.02.21): Riksadvokatens brev til Oslo statsadvokatembeter om overføring av sak fra Agder statsadvokatembeter til Oslo statsadvokatembeter, dok 01,83, 26. januar 2021.
- Riksadvokaten (21.10.22): Riksadvokaten ber om frifinnelse av Viggo Kristiansen, dok. 01,83, 21. oktober 2022.

SCCRC Annual Report (2024): Scottish Criminal Cases Review Commission Annual Report 2023-24, tilgjengelig på www.sccrc.co.uk.

Nettsider

Borgarting lagmannsrett (2024): <https://www.domstol.no/no/domstoler/lagmannsrett/borgarting-lagmannsrett/jobbe-i-borgarting-lagmannsrett/>. [sist sjekket 01.11.24.]

Den særlige klagerett (2024): <https://www.domstol.dk/densaerligeklageret/om-den-saerlige-klageret/>. [sist sjekket 30.10.24.]

NRK (02.02.16): <https://www.nrk.no/dokumentar/bare-en-av-fem-saker-blir-gjenopptatt-pa-bevis-1.12763438>. [sist sjekket 01.11.24.]

Politiforum (05.12.22): <https://www.politiforum.no/baneheia-gjenopptakelseskommi->

[sjonen/sjodin-sviktende-politikompetanse-i-kommisjonen-pavirket-viggo-kristiansens-gjenopptakelsessak/231921](#). [sist sjekket 01.11.24.]

SCCRC (2023–2024): Scottish Criminal Cases Review Commission www.sccrc.co.uk. [sist sjekket 30.10.24.]

SNL Hetle-saken (2024): Store Norske Leksikon om Hetlesaken – <https://snl.no/Hetlesaken> [sist sjekket 30.10.24.]

Svenske forarbeider

SOU 1938:44 *Processlagberedningens förslag till rättegångsbalk*.

SOU 2015:52 *Rapport från Bergwallkommissionen*.

Norges offentlige utredninger

2023

Arbeids- og inkluderingsdepartementet:

NOU 2023: 11 Raskt og riktig

NOU 2023: 12 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2023

Barne- og familiedepartementet:

NOU 2023: 7 Trygg barndom, sikker fremtid

NOU 2023: 24 Med barnet hele vegen

Finansdepartementet:

NOU 2023: 6 Finanstilsynet i en ny tid – ny lov om
Finanstilsynet

NOU 2023: 15 Bærekraftsrapportering

NOU 2023: 30 Utfordringer for lønnsdannelsen
og norsk økonomi

Forsvarsdepartementet:

NOU 2023: 14 Forsvarskommisjonen av 2021

Helse- og omsorgsdepartementet:

NOU 2023: 2 Fremtidens apotek – fleksibelt og
forsvarlig

NOU 2023: 4 Tid for handling

NOU 2023: 5 Den store forskjellen

NOU 2023: 8 Fellesskapets sykehus

NOU 2023: 29 Abort i Norge

Justis- og beredskapsdepartementet:

NOU 2023: 17 Nå er det alvor

Klima- og miljødepartementet:

NOU 2023: 18 Genteknologi i en bærekraftig fremtid

NOU 2023: 25 Omstilling til lavutslipp

Kommunal- og distriktsdepartementet:

NOU 2023: 9 Generalistkommunesystemet

NOU 2023: 21 Embetsordningen – i takt med tiden

Kultur- og likestillingsdepartementet:

NOU 2023: 13 På høy tid

NOU 2023: 20 Tegnspråk for livet

Kunnskapsdepartementet:

NOU 2023: 1 Kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling
i skolen

NOU 2023: 19 Læring, hvor ble det av deg i alt
mylderet?

NOU 2023: 27 Et nytt system for kvalitetsutvikling

Nærings- og fiskeridepartementet:

NOU 2023: 10 Leve og oppleve

NOU 2023: 23 Helhetlig forvaltning av

akvakultur for bærekraftig verdiskaping

NOU 2023: 26 Ny lov om offentlige anskaffelser

– Første delutredning

NOU 2023: 28 Investeringskontroll

Olje- og energidepartementet:

NOU 2023: 3 Mer av alt – raskere

Samferdselsdepartementet:

NOU 2023: 22 På vei mot en bedre regulert

drosjenæring

Statsministerens kontor:

NOU 2023: 16 Evaluering av pandemihåndteringen

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon – 12/2024