



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 146 L

(2020–2021)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i straffeprosessloven mv.
(aktiv saksstyring mv.)



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 146 L

(2020–2021)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i straffeprosessloven mv.
(aktiv saksstyring mv.)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold..	7	6.4.2	Bør noen saksdokumenter vedlegges påtalemyndighetens oversendelse til retten?	37
2	Nærmere om oppfølgingen av NOU 2016: 24			Bør retten gis kopi av politiforklaringer som leses opp?	38
	Ny straffeprosesslov	9	6.4.3		
3	Bakgrunnen for lovforslagene ..	11	7	Mer effektiv saksforberedelse..	40
3.1	Straffeprosessutvalgets NOU 2016: 24	11	7.1	Forberedelse til hovedforhandling	40
3.2	Høringsnotat 21. juni 2018	13	7.1.1	Gjeldende rett	40
3.3	Høringsnotat 27. august 2020	13	7.1.2	Straffeprosessutvalgets forslag	41
			7.1.3	Høringsinstansenes syn	42
			7.1.4	Departementets vurdering	43
4	Sammendrag	16	7.2	Strengere krav til bevisoppgaven og påtalemyndighetens oversendelse	44
4.1	Mer effektiv domstolsbehandling av straffekravet	16		Gjeldende rett	44
4.2	Fremstillingsfrist	18	7.2.1	Straffeprosessutvalgets forslag	45
4.3	Påtalemyndigheten og påtalevedtak	19	7.2.2	Høringsinstansenes syn	46
4.4	Bistandsadvokaten	19	7.2.3	Departementets vurdering	49
4.5	Sivile krav	20	7.2.4	Tilsvaret fra forsvarer	50
4.6	Avskaffelse av private straffesaker	20	7.3	Gjeldende rett	50
4.7	Andre forslag	20	7.3.1	Straffeprosessutvalgets forslag	51
			7.3.2	Høringsinstansenes syn	51
			7.3.3	Departementets vurdering	53
5	Aktiv saksstyring i straffesaker	21	7.3.4	Plan for videre saksforberedelse ..	54
5.1	Innledning	21	7.4	Gjeldende rett	54
5.2	Anbefalinger og retningslinjer om aktiv dommerstyring og god saksforberedelse	22	7.4.1	Straffeprosessutvalgets forslag	54
5.3	Straffeprosessutvalgets generelle overveielser om rettens ansvar for saksstyring	23	7.4.2	Høringsinstansenes syn	55
			7.4.3	Departementets vurdering	57
			7.4.4	Saksforberedende rettsmøte	57
5.4	Høringsinstansenes syn	23	7.5	Gjeldende rett	57
5.5	Departementets vurdering	25	7.5.1	Straffeprosessutvalgets forslag	58
			7.5.2	Høringsinstansenes syn	59
			7.5.3	Departementets vurdering	59
			7.5.4	Rettslige avgjørelser under saksforberedelsen	60
6	Rettsens tilgang til og bruk av sakens dokumenter	28	7.6	Gjeldende rett	60
6.1	Gjeldende rett	28	7.6.1	Straffeprosessutvalgets forslag	61
6.2	Straffeprosessutvalgets forslag	30	7.6.2	Høringsinstansenes syn	62
6.3	Høringsinstansenes syn	32	7.6.3	Departementets vurdering	62
6.3.1	I hvilken utstrekning bør retten kunne innhente og bruke sakens dokumenter?	32	7.6.4	Skriftlig redegjørelse	63
6.3.2	Bør noen saksdokumenter vedlegges påtalemyndighetens oversendelse til retten?	33	7.7	Gjeldende rett	63
6.3.3	Bør retten gis kopi av politiforklaringer som leses opp?	34	7.7.1	Straffeprosessutvalgets forslag	64
			7.7.2	Høringsinstansenes syn	64
			7.7.3	Departementets vurdering	65
			7.7.4	Sluttinnlegg	65
6.4	Departementets vurdering	35	7.8	Gjeldende rett	65
6.4.1	I hvilken utstrekning bør retten kunne innhente og bruke sakens dokumenter?	35	7.8.1	Straffeprosessutvalgets forslag	66
			7.8.2	Høringsinstansenes syn	66
			7.8.3	Departementets vurdering	67
			7.8.4		

8	Effektivisering av hoved- og ankeforhandlingen	69	11	Krav om skylderkjennelse ved forenklet pådømmelse (tilståelsesdom)	93
8.1	Saksstyring under hoved- og ankeforhandling	69	11.1	Gjeldende rett	93
8.1.1	Gjeldende rett	69	11.2	Forslag om å utvide ordningen med skylderkjennelse	94
8.1.2	Straffeprosessutvalgets forslag	69	11.2.1	Straffeprosessutvalgets forslag ...	94
8.1.3	Høringsinstansenes syn	70	11.2.2	Forslaget i høringsnotat 27. august 2020	94
8.1.4	Departementets vurdering	71	11.3	Høringsinstansenes syn	95
8.2	Bruk av hjelpedokumenter, disposisjoner og visuelle fremstillinger mv.	71	11.4	Departementets vurdering	97
8.2.1	Gjeldende rett	71	12	Fremstillingsfristen for fengsling	99
8.2.2	Straffeprosessutvalgets forslag	72	12.1	Bakgrunn	99
8.2.3	Høringsinstansenes syn	72	12.2	Gjeldende rett	99
8.2.4	Departementets vurdering	73	12.2.1	Straffeprosessloven § 183 første ledd	99
8.3	Skriftlig bevisføring	73	12.2.2	Grunnloven § 94	100
8.3.1	Gjeldende rett	73	12.2.3	EMK artikkel 5 nr. 3	100
8.3.2	Straffeprosessutvalgets forslag	74	12.2.4	SP artikkel 9 nr. 3	101
8.3.3	Høringsinstansenes syn	74	12.3	Andre lands rett	101
8.3.4	Departementets vurdering	75	12.4	Straffeprosessutvalgets forslag og høringsinstansenes syn	101
8.4	Adgang til å presentere bevis under innledningsforedraget	75	12.4.1	Straffeprosessutvalgets forslag ...	101
8.4.1	Gjeldende rett	75	12.4.2	Høringsinstansenes syn	102
8.4.2	Straffeprosessutvalgets forslag	76	12.5	Forslagene i høringsnotatet fra 2018 og høringsinstansenes syn	103
8.4.3	Høringsinstansenes syn	76	12.5.1	Forslagene i høringsnotatet	103
8.4.4	Departementets vurdering	76	12.5.2	Høringsinstansenes syn	104
8.5	Adgang til å bygge på uomtvistede deler av tingrettens dom	77	12.6	Departementets vurdering	106
8.5.1	Gjeldende rett	77	12.6.1	Nærmere om forpliktelsene etter SP artikkel 9 nr. 3	106
8.5.2	Straffeprosessutvalgets forslag	77	12.6.2	Innstramming av fremstillingsfristen for fengsling	108
8.5.3	Høringsinstansenes syn	77	13	Fremstillingsfristen for fengsling av personer under 18 år	111
8.5.4	Departementets vurdering	78	13.1	Gjeldende rett	111
9	Rettsens kontroll med at bevisføringen er relevant og forholdsmessig	79	13.1.1	Straffeprosessloven § 183 annet ledd	111
9.1	Gjeldende rett	79	13.1.2	Konstitusjonelle og folkerettslige forpliktelser	111
9.2	Straffeprosessutvalgets forslag	80	13.2	Andre lands rett	112
9.3	Høringsinstansenes syn	81	13.3	Straffeprosessutvalgets forslag ...	113
9.4	Departementets vurdering	83	13.4	Høringsinstansenes syn	113
10	Overprøving av saksstyrende avgjørelser ved anke	85	13.5	Departementets vurdering	113
10.1	Gjeldende rett	85	14	Påtalemyndigheten og dens virksomhet	115
10.1.1	Straffeprosessloven	85	14.1	Strafforfølgingsplikten	115
10.1.2	Tvisteloven	86	14.1.1	Gjeldende rett	115
10.2	Forslag til endringer i ankeadgangen	87	14.1.2	Straffeprosessutvalgets forslag ...	115
10.2.1	Straffeprosessutvalgets forslag	87	14.1.3	Høringsinstansenes syn	115
10.2.2	Forslaget i høringsnotat 27. august 2020	87			
10.3	Høringsinstansenes syn	89			
10.4	Departementets vurdering	91			

14.1.4	Departementets vurdering	115	15.5.1	Påtaleunntatelse gitt på vilkår om konfliktrådsbehandling	136
14.2	Påtalemyndighetens objektivitetsplikt	115	15.5.2	Beslutning om overføring av en sak til konfliktrådet	137
14.3	Instruksjonsmyndighet i påtalemyndigheten	116	15.5.3	Klagerett over beslutning om overføring av en sak til konfliktrådet	138
14.3.1	Gjeldende rett	116			
14.3.2	Straffeprosessutvalgets forslag	117	16	Endringer i bistandsadvokatordningen	140
14.3.3	Høringsinstansenes syn	118	16.1	Bakgrunn	140
14.3.4	Departementets vurdering	119	16.2	Begrenset oppnevning av bistandsadvokat	140
14.4	Statsadvokatenes ansvar for fagledelse	120	16.2.1	Gjeldende rett	140
14.4.1	Gjeldende rett	120	16.2.2	Straffeprosessutvalgets forslag	141
14.4.2	Straffeprosessutvalgets forslag	120	16.2.3	Høringsinstansenes syn	141
14.4.3	Høringsinstansenes syn	121	16.2.4	Departementets vurdering	142
14.4.4	Departementets vurdering	121	16.3	Oppnevning av felles bistandsadvokat	143
14.5	Påtalejuristens rolle som etterforskningsleder	121	16.3.1	Gjeldende rett	143
14.5.1	Gjeldende rett	121	16.3.2	Straffeprosessutvalgets forslag	143
14.5.2	Straffeprosessutvalgets forslag	121	16.3.3	Høringsinstansenes syn	144
14.5.3	Høringsinstansenes syn	121	16.3.4	Departementets vurdering	145
14.5.4	Departementets vurdering	122	16.4	Senket terskel for oppnevning av koordinerende bistandsadvokat	146
14.6	Delegasjon av påtalekompetanse ...	122	16.4.1	Gjeldende rett	146
14.6.1	Riksadvokatens delegasjonsadgang	122	16.4.2	Straffeprosessutvalgets forslag	146
14.6.2	Statsadvokatens delegasjonsadgang	123	16.4.3	Høringsinstansenes syn	147
14.7	Overføring av saker til Spesialenheten for politisaker	124	16.4.4	Departementets vurdering	147
14.7.1	Gjeldende rett	124	17	Private straffesaker	149
14.7.2	Straffeprosessutvalgets forslag	124	17.1	Gjeldende rett	149
14.7.3	Høringsinstansenes syn og departementets vurdering	124	17.2	Andre nordiske lands rett	149
14.8	Frafall av riksadvokattiltale	124	17.2.1	Dansk rett	149
14.9	Politiets henleggelseskompetanse	125	17.2.2	Svensk rett	150
14.9.1	Gjeldende rett	125	17.3	Straffeprosessutvalgets forslag	151
14.9.2	Straffeprosessutvalgets forslag	125	17.4	Høringsinstansenes syn	151
14.9.3	Høringsinstansenes syn	125	17.5	Departementets vurdering	151
14.9.4	Departementets vurdering	126			
15	Påtalevedtak	127	18	Sivile krav	153
15.1	Frist for påtalevedtak	127	18.1	Innledning	153
15.1.1	Gjeldende rett	127	18.2	Gjeldende rett	153
15.1.2	Straffeprosessutvalgets forslag	127	18.3	Straffeprosessutvalgets forslag	154
15.1.3	Høringsinstansenes syn	128	18.4	Høringsinstansenes syn	155
15.1.4	Departementets vurdering	130	18.5	Departementets vurdering	157
15.2	Henleggelse	130	18.5.1	Behovet for endringer	157
15.2.1	Gjeldende rett	130	18.5.2	Krav til angivelse av det sivile kravet	157
15.2.2	Straffeprosessutvalgets forslag	132	18.5.3	Frist for å fremme og endre sivile krav	158
15.2.3	Høringsinstansenes syn	133	18.5.4	Adgang til å avvise sivile krav fremmet av påtalemyndigheten ...	159
15.2.4	Departementets vurdering	134	18.5.5	Behandlingen av sivile krav når det er oppnevnt bistandsadvokat ...	160
15.3	Avskaffelse av krav om påtalebegjæring fra offentlig myndighet	135			
15.4	Påtaleunntatelse ved «særlige grunner»	136			
15.5	Overføring av sak til konfliktrådet	136			

19	Diverse mindre endringer	161	20.2	Overordnet bilde	163
19.1	Påtalemyndighetens rolle ved krav om erstatning etter strafforfølgning	161	20.3	Ikke-tallfestede virkninger	164
19.1.1	Gjeldende rett	161	20.4	Nærmere om tallfestede virkninger	165
19.1.2	Straffeprosessutvalgets forslag	161	20.5	Oppsummering og tilråding	166
19.1.3	Høringsinstansenes syn	161	21	Merknader til de enkelte bestemmelsene	167
19.1.4	Departementets vurdering	161	21.1	Endringer i straffeprosessloven ...	167
19.2	Rettelse av bestemmelse plassert i uriktig kapittel	162	21.2	Endringer i andre lover	187
20	Økonomiske og administrative konsekvenser	163	Forslag til lov om endringer i straffeprosessloven mv. (aktiv saksstyring mv.)		
20.1	Innledning	163	191		



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 146 L

(2020–2021)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i straffeprosessloven mv. (aktiv saksstyring mv.)

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 9. april 2021,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Justis- og beredskapsdepartementet fremmer i denne proposisjonen forslag til endringer i reglene for behandlingen av straffesaker i gjeldende straffeprosesslov. Det overordnede formålet er å oppnå en mer effektiv og rettssikker straffesaksbehandling.

Et sentralt mål med forslagene er å legge til rette for en kulturrendring hvor god saksforberedelse og aktiv dommerstyring tillegges større betydning ved behandlingen av straffesaker. Et viktig grep er at retten skal ha plikt til å tilpasse saksforberedelsen etter hva som kreves for å sikre en effektiv og forsvarlig behandling. En aktiv og tydelig ledelse fra rettens side under saksforberedelsen er særlig viktig i store og kompliserte straffesaker, slik at hovedforhandlingen konsentreres om sakens sentrale tvistepunkter. Det fremmes i denne proposisjonen en rekke forslag til lovendringer som vil legge til rette for økt dommerstyring, dels ved at rettens faktiske grunnlag for saksstyring styrkes, dels ved at retten gis mer effektive styringsverktøy. En særlig

viktig nyvinning er forslaget om en mer effektiv og vidtrekkende bevisavskjæringshjemmel. For de skjønsmessige avgjørelser som retten typisk vil treffe som ledd i den aktive saksstyringen, foreslås det også en klarere begrensning i overprøvingsadgangen sammenlignet med gjeldende rett.

Et annet viktig forslag er en innskjerping av fristen for fremstilling av personer for varetektsfengsling. Endringen er i samsvar med våre folkerettslige forpliktelser. Videre foreslås lovendringer som vil gi større fleksibilitet mellom de ulike nivåene i påtalemyndigheten, samt endringer som vil gi bedre verktøy for å styre ressursene innen det enkelte nivået. Formålet er å legge til rette for bedre ressursutnyttelse i påtalemyndigheten samt høyere kvalitet i påtalearbeidet gjennom mer fagledelse. Departementet foreslår også enkelte endringer av bistandsadvokatordningen, for å konsentrere bistanden til det fornærmede og etterlatte har behov for. Det fremmes videre forslag for å legge bedre til rette for

behandlingen av sivile krav som springer ut av straffesaken. Det foreslås dessuten andre endringer som tar sikte på en mer effektiv avvik-

ling av straffesaker samt høyere kvalitet og bedre rettssikkerhet i straffesaksbehandlingen.

2 Nærmere om oppfølgingen av NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov

Departementet følger i denne proposisjonen opp deler av Straffeprosessutvalgets utredning NOU 2016: 24 *Ny straffeprosesslov*. I tråd med mandatet som ble fastsatt ved oppnevningen i 2014, har Straffeprosessutvalget foretatt en bred vurdering av den gjeldende straffeprosessloven og utredet spørsmål og foreslått lovregler der utvalget selv mente det var behov for reform. Utvalgets forslag har allerede foranlediget endringer i den gjeldende lovens regler om nektelse og henvisning av anker over dom til lagmannsretten, jf. Prop. 53 L (2018–2019). Med bakgrunn i utvalgets utredning ble det i 2019 også vedtatt å lovfeste prinsippet om påtalemyndighetens uavhengighet og oppheve Kongen i statsråds tiltalekompetanse og instruksjons- og omgjøringsmyndighet, se Prop. 142 L (2018–2019).

Departementet har i denne proposisjonen prioritert de av Straffeprosessutvalgets gjenværende forslag som er best egnet til å oppfylle målene og ivareta behovene som er beskrevet i mandatet fra 2014. Proposisjonen følger også opp enkelte forslag som ble sendt på høring som et ledd i oppfølgingen av utvalgets utredning. Se i denne forbindelse høringsnotat 21. juni 2018 om endringer i straffeprosessloven og forskrift om opphold i politiarrest samt høringsnotat 27. august 2020 om endringer i straffeprosessloven og straffeloven (overprøving av saksstyrende avgjørelser ved anke mv.). Høringsnotatene er omtalt i punkt 3.2 og 3.3 nedenfor.

Sentralt i mandatet til utvalget står en overordnet målsetting om en effektiv, rettssikker og tillitvekkende behandling av straffesaker. Det fremheves at dette forutsetter en rask saksbehandling, noe som også vil redusere de menneskelige omkostningene for mistenkte, fornærmede og vitner. Også mistenktes rettssikkerhet ivaretas best ved at saken gjennomføres på kort tid, så lenge saksbehandlingen ikke blir så rask at den blir uforsvarlig. I mandatet uttales videre at den gjeldende loven er skrevet med tanke på relativt enkle og oversiktlige saker, samtidig som kriminalitetsbildet er i endring og kjennetegnes av økt profe-

sjonalisering, organisering og internasjonalisering. Dette gir mer komplekse saker med omfattende bevisførsel. Det er derfor behov for lovendringer som bedre møter dagens utfordringer, samtidig som de mindre og enkle straffesakene fortsatt skal kunne avvikles på en rettssikker og effektiv måte. Det vises også til at det er grunn til å vurdere om straffeprosessen bør bringes mer i samsvar med sivilprosessen, som relativt nylig har vært gjenstand for en større revisjon.

Departementet har igangsatt ytterligere utredning av enkelte viktige spørsmål. Dette gjelder blant annet allmennhetens rett til innsyn i straffesaksdokumenter. I tillegg er det igangsatt en utredning av reglene for databeslag i straffesaker. I regi av Domstoladministrasjonen pågår det også et prøveprosjekt om bruk av lyd- og bildeopptak i utvalgte domstoler. Som et ledd i oppfølgingen av Straffeprosessutvalgets forslag til slike regler ble straffeprosessloven og tvisteloven endret i 2018 slik at en forklaring avgitt for første instans, kan spilles av for å tre i stedet for umiddelbar bevisførsel i annen instans, i utvalgte domstoler, jf. Prop. 63 L (2017–2018).

Departementet vil også vise til midlertidig lov 26. mai 2020 nr. 47 om tilpasninger i prosessregelverket som følge av utbruddet av covid-19 mv. med etterfølgende forlengelse til 1. juni 2021. Loven legger til rette for at domstolene og andre aktører i justissektoren kan avvikle saker på en trygg og forsvarlig måte etter smitteutbruddet, ved å utfylle, supplere og fravike enkelte prosessregler i blant annet tvisteloven, straffeprosessloven og domstolloven. I høringsnotat om endringer i prosessregelverket (signaturløsninger, forkynnelse mv.) 18. desember 2020 er det inntatt et forslag om forlengelse av den midlertidige loven.

Straffeprosessutvalgets forslag er utformet som et utkast til en ny straffeprosesslov til avløsning av den gjeldende loven, slik utvalget ble bedt om i mandatet. Lovutkastet er grundig utformet og er gjennomgående mer moderne, tilgjengelig og pedagogisk enn den gjeldende loven. Høringen har likevel avdekket at lovstruktur, systematikk

og enkeltbestemmelser på noen punkter er omstridt. Samtidig er det på det rene at utvalget fikk fastsatt en stram utredningstid, og det gjenstår derfor noe utredningsarbeid. Dette gjelder særlig økonomiske og administrative konsekvenser av lovutkastet, herunder nødvendige tilpasninger av berørte etaters IKT-systemer.

De mange små og store endringene av den gjeldende straffeprosessloven siden vedtakelsen har bidratt til å gjøre loven noe uoversiktlig og strukturen mindre tydelig. Som pekt på i Straffeprosessutvalgets mandat er det ønskelig med en lov som er utformet i et klarere språk, med en mer ryddig og tilgjengelig struktur, og som er mer informativ og brukervennlig, også for borgere uten juridisk utdanning.

De lovtekniske og strukturelle svakhetene ved den gjeldende loven synes likevel ikke å medføre større problemer i praksis. De mange endringene har også bidratt til at loven har vært holdt oppda-

tert i takt med utviklingen og nye behov. Sammenlignet med andre store lovreformer innen straffetretten og prosessretten er det dessuten tale om en forholdsvis ny lov. Den gjeldende straffeprosessloven er fra 1981, mens straffeloven og tvisteloven erstattet lover fra tidlig 1900-tall. Departementet har derfor prioritert å følge opp de viktigste innholdsmessige endringsbehovene nå og vil komme tilbake til spørsmålet om en full lovrevisjon senere. Lovforslaget i denne proposisjonen er derfor utformet som endringer i den gjeldende straffeprosessloven.

I tillegg til å gjennomgå utvalgets utredning og høringsnotat som nevnt, med tilhørende høringsvar, har departementet også avholdt møter med aktører i straffesakskjeden. Dette inkluderer Advokatforeningen, Domstoladministrasjonen, Oslo tingrett, Politidirektoratet og Riksadvokatembetet.

3 Bakgrunnen for lovforslagene

3.1 Straffeprosessutvalgets NOU 2016: 24

Regjeringen oppnevnte 20. juni 2014 et utvalg som skulle utarbeide forslag til ny straffeprosesslov (Straffeprosessutvalget). Det fremgår av mandatet punkt 3 at utvalget skulle foreta en alminnelig revisjon av hele straffeprosessloven og legge vekt på å utrede og foreslå lovregler om spørsmål der utvalget selv mente det var behov for reform.

Straffeprosessutvalget avga sin utredning 3. november 2016, jf. NOU 2016: 24 *Ny straffeprosesslov*. Utredningen ble sendt på høring 5. desember 2015 med høringsfrist 6. juni 2017. Enkelte høringsinstanser fikk utsatt høringsfrist. Departementet mottok mer enn 100 hørings svar med merknader. Utredningen ble sendt til følgende høringsinstanser:

Departementene

Høyesterett
Lagmannsrettene
Tingrettene

Riksadvokaten
Statsadvokatembetene
Generaladvokaten
Økokrim
Krigsadvokatene for Nord-Norge
Krigsadvokatene for Sør-Norge
Den nasjonale enhet for bekjempelse av organisert kriminalitet (Kripas)
Politidirektoratet
Politiets sikkerhetstjeneste (PST)
Spesialenheten for politisaker

Barneombudet
Brønnøysundregistrene
Datatilsynet
Den rettsmedisinske kommisjon
Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi)
Domstoladministrasjonen
Erstatningsnemnda for voldsofre
Finanstilsynet
Folkehelseinstituttet

Forbrukerombudet
Helsedirektoratet
Kompetansesenter for kriminalitetsforebygging
Konkurransetilsynet
Kontoret for voldsoffererstatning
Kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Miljødirektoratet
Nasjonalbiblioteket
Nasjonal kommunikasjonsmyndighet
Norges Bank
Norges forskningsråd
Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter
Regjeringsadvokaten
Sametinget
Statens Barnehus
Statens helsetilsyn
Statens sivilrettsforvaltning
Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og trygghetstjenester (EOS-utvalget)
Stortingets ombudsmann for Forsvaret
Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivilombudsmannen)
Stortingets utvalg for rettferdsvederlag
Tolldirektoratet

Det juridiske fakultet ved Universitetet i Bergen
Det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo
Det juridiske fakultet ved Universitetet i Tromsø
Forsvarets forskningsinstitutt
Forsvarets høyskole
Institutt for Forsvarsstudier
Institutt for fredsforskning (PRIO)
Institutt for kriminologi og rettssosiologi ved Universitetet i Oslo
Norges Handelshøyskole
Norsk senter for menneskerettigheter
Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI)
Politi høgskolen
Senter for rettsinformatikk ved Universitetet i Oslo
Senter for tværfaglig kjønnsforskning ved Universitetet i Bergen

Advokatforeningen

Akademikerne	Naturvernforbundet
Amnesty International Norge	Nei til Atomvåpen
Befalets fellesorganisasjon	Norges Juristforbund
Den katolske kirke i Norge	Norges Kvinne- og familieforbund
Den norske Atlanterhavskomite	Norges Offisersforbund
Den norske Dommerforening	Norges Politilederlag
Den norske Forfatterforening	Norges Røde Kors
Den norske Forleggerforening	Norsk barne- og ungdomspsykiatrisk forening
Den norske legeforening	Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund
Den norske Helsingforskomité	Norsk Folkehjelp
Den norske Revisorforening	Norsk forening for kriminalreform (KROM)
Det norske menneskerettighetshuset	Norsk Journalistlag
Det Norske Nobelinstitut	Norsk Krisesenterforbund
DIXI Landsforeningen for voldtatte	Norsk Kvinnesaksforening
Én Verden	Norsk Militærjuridisk Forening
Finans Norge	Norsk Presseforbund
Finansforbundet	Norsk Psykologforening
Finansieringsselskapenes Forening	Norsk Redaktørforening
Flyktninghjelpen	Norsk Rettsmedisinsk Forening
Folk og Forsvar	Norsk rikskringkasting (NRK)
Forskerforbundet	Norsk Sykepleierforbund
Forsvarergruppen av 1977	Norsk Telegrambyrå
Framtiden i våre hender	Norske Kvinnelige Juristers Forening
Fritt Ord	Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
Gatejuristen	Politiets Fellesforbund
Greenpeace Norge	Politijuristene
Handelshøyskolen BI	Pressens Faglige Utvalg
Hovedorganisasjonen Virke	Pressens offentlighetsutvalg
Human-Etisk Forbund	Pro Sentret
IKT-Norge	Prostituertes interesseorganisasjon i Norge
Islamsk Råd Norge	Raftostiftelsen
Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)	Rettspolitisk forening
Jushjelpe i Midt-Norge	Redd Barna
Jussbuss	Riksarkivet
Jussformidlingen i Bergen	Senter for seksuelt misbrukte menn
Jusshjelpe i Nord-Norge	Selvhjelp for innvandrere og flykninger (SEIF)
Kirkens Nødhjelp	Statsadvokatenes forening
Kirkerådet	Stine Sofies Stiftelse
Kopinor	Stiftelsen Fellesskap mot seksuelle overgrep
Krisesentersekretariatet	Straffedes Organisasjon i Norge (SON)
Kvinnefronten i Norge	Senter mot incest og seksuelle overgrep
Kvinnegruppa Ottar	Hordaland
KUN	Støttesenteret for fornærmede i straffesaker
Landsforeningen for voldsofre	Støttesenter mot incest Oslo
Landsforeningen uventet barnedød	Støttesenter mot incest og seksuelle overgrep
Landsorganisasjonen i Norge (LO)	Troms
Leger Uten Grenser	Sparebankforeningen i Norge
Markedsforbundet	Statstjenestemannsforbundet
Medietilsynet	Tilsynsrådet for advokatvirksomhet
Menneskeverd	TONO
MiRA-senteret	TV2 AS
Miljøstiftelsen Bellona	Verdipapirfondenes forening
MOT	Verdipapirforetakenes Forbund
Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress	Voksne for Barn
	Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)

3.2 Høringsnotat 21. juni 2018

Justis- og beredskapsdepartementet sendte 21. juni 2018 på høring forslag til endringer i straffeprosessloven § 183 første ledd. Forslaget til innstramming av fremstillingsfristen for varetektsfengsling var en oppfølging av forslag fra NOU 2016: 24 *Ny straffeprosesslov*. Høringsnotatet omhandler også forslagene til endringer i forskrift om opphold i politiarrester, som ikke blir fulgt opp her.

Høringsfristen ble satt til 1. oktober 2018. Høringsnotatet ble sendt til følgende høringsinstanser:

Departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet
 Barneombudet
 Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)
 Datatilsynet
 DIFI
 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
 Domstoladministrasjonen
 Forbrukerombudet
 Forsvarsstaben
 Helsedirektoratet
 Kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker
 Kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll
 Kontrollutvalget for tiltak mot hvitvasking
 Kriminalomsorgsdirektoratet
 Kripos
 Likestillings- og diskrimineringsombudet
 Luftfartstilsynet
 Nasjonal kommunikasjonsmyndighet
 Nasjonal sikkerhetsmyndighet
 Politidirektoratet
 Politihøgskolen
 Politiets sikkerhetstjeneste (PST)
 Regelrådet for næringslivet
 Regjeringsadvokaten
 Riksadvokaten
 Riksarkivet
 Sametinget
 Skattedirektoratet
 Spesialenheten for politisaker
 Statistisk Sentralbyrå
 Statsadvokatembetene
 Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-,
 overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-
 utvalget)
 Stortingets ombudsmann for forvaltningen
 (sivilombudsmannen)
 Sysselmannen på Svalbard
 Tolldirektoratet

Utlendingsdirektoratet
 Utlendingsnemnda
 Vegdirektoratet
 Økokrim

Amnesty International Norge
 Antirasistisk Senter
 Den Norske Advokatforening
 Den Norske Dommerforening
 DIXI Ressurssenter for voldtatte i Oslo og
 Stavanger
 Fellesskap mot seksuelle overgrep (FMSO)
 Finansnæringens Fellesorganisasjon
 Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)
 Juss-Buss
 Jussformidlingen
 Innvandrernes landsorganisasjon
 Kommunesektorens organisasjon
 Landsorganisasjonen i Norge (LO)
 Norges idrettsforbund
 Mediebedriftenes landsforening
 Norges politilederlag
 Norsk forening for kriminalreform (KROM)
 Norsk Journalistlag
 Norsk Presseforbund
 Norsk Redaktørforening
 Norges nasjonale institusjon for
 menneskerettigheter (NIM)
 Næringslivets Hovedorganisasjon
 OMOD (Organisasjon mot offentlig
 diskriminering)
 Politiets Fellesforbund
 Tekna
 Redd Barna, Rettighetscenteret
 Rettspolitisk forening
 Røde kors
 Stiftelsen for en Kritisk og Undersøkende Presse
 (SKUP)
 Det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo
 Det juridiske fakultet ved Universitetet i Bergen
 Det juridiske fakultet ved Universitetet i Tromsø
 Forsvarets forskningsinstitutt
 Forsvarets høyskole
 Institutt for forsvarsstudier
 Institutt for fredsforskning (PRIO)
 Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI)

3.3 Høringsnotat 27. august 2020

Justis- og beredskapsdepartementet sendte 27. august 2020 på høring forslag til endringer i blant annet straffeprosessloven. Forslagene var en oppfølging av innspill departementet har mottatt i forbindelse med oppfølgingen av NOU 2016: 24

Ny straffeprosesslov. Forslagene omhandlet blant annet straffeprosesslovens regler om overprøving av saksstyrende avgjørelser og krav til siktedes tilståelse etter straffeprosessloven § 248. Høringsnotatet omhandler også andre tema som ikke blir behandlet i denne proposisjon.

Høringsfristen ble satt til 13. november 2020. Høringsnotatet ble sendt til følgende høringsinstanser:

Departementene

Høyesterett
Lagmannsrettene
Tingrettene

Riksadvokaten
Statsadvokatembetene
Generaladvokaten
Krigsadvokatene for Nord-Norge
Krigsadvokatene for Sør-Norge
Politidirektoratet
Politidistriktene
Politiets sikkerhetstjeneste (PST)
Den nasjonale enhet for bekjempelse av organisert kriminalitet (Kripas)
Den sentrale enhet for etterforskning og påtale av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet (Økokrim)
Det nasjonale statsadvokatembetet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet (NAST)

Barneombudet
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)
Brønnøysundregistrene
Datatilsynet
Den rettsmedisinske kommisjon
Digitaliseringsdirektoratet
Domstoladministrasjonen
Erstatningsnemda for voldsofre
Fylkesmennene
Kompetansesenter for kriminalitetsforebygging
Kontoret for voldsoffererstatning
Kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll
Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI)
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Nasjonal kommunikasjonsmyndighet
Norges institusjon for menneskerettigheter
Regjeringsadvokaten
Sametinget
Sekretariatet for konfliktrådene
Statens Barnehus
Statens sivilrettsforvaltning

Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og trygghetstjenester (EOS-utvalget)

Stortingets ombudsmann for Forsvaret
Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivilombudsmannen)

Det juridiske fakultet ved Universitetet i Bergen
Det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo
Det juridiske fakultet ved Universitetet i Tromsø
Forsvarets forskningsinstitutt
Forsvarets høyskole
Institutt for kriminologi og rettssosiologi ved Universitetet i Oslo
Politihøgskolen

Advokatforeningen
Akademikerne
Alternativ til Vold
Amnesty International Norge
Den nasjonale støttegruppen etter 22. juli-hendelsene
Den norske Dommerforeningen
Den norske Helsingforskomité
DIXI Ressurssenter mot voldtekt
Fellesrådet for Afrika
Felleskap mot seksuelle overgrep
Gatejuristen
Handelshøyskolen BI
Hovedorganisasjonen Virke
ICJ-Norge
IKT-Norge
Innvandrerne Landsorganisasjon (INLO)
Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)
Juristforbundet
Jussbuss
Jussformidlingen i Bergen
Jusshjelpa i Nord-Norge
Kirkelig Ressurssenter mot vold og seksuelle overgrep
Krisesentersekretariatet
Kvinnefronten i Norge
Kvinnegruppa Ottar
Landsforeningen for voldsofre
Landsforeningen mot seksuelle overgrep
Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Multikulturelt Initiativ- og Ressursnettverk (MiR)
Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress
Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO)
Norges Kvinne- og familieforbund
Norges Offisersforbund
Norges Politilederlag
Norges Røde Kors

Norsk barne- og ungdomspsykiatrisk forening	Ressurssenter for kvinner med
Norsk fengsels- og friomsorgsforbund	minoritetsbakgrunn (MiRA)
Norsk forening for kriminalreform – KROM	Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF)
Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)	Senter for seksuelt misbrukte menn
Norsk Rettsmedisinsk Forening	Statsadvokatenes forening
Norsk rikskringkasting	Stiftelsen Fellesskap mot seksuelle overgrep
Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)	Stiftelsen Rettferd for taperne
PION – Sexarbeidernes interesseorganisasjon	Stine Sofies Stiftelse
Politiets fellesforbund	Straffedes organisasjon i Norge (SON)
Politijuristene	Støttesenteret for fornærmede i straffesaker
PRO-senteret	Støttesenter mot incest og seksuelle overgrep
Redd Barna	(SMISO)
Rettspolitisk forening	Tilsynsrådet for advokatvirksomhet
	Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund

4 Sammendrag

4.1 Mer effektiv domstolsbehandling av straffekravet

Departementet foreslår at retten bør ha et overordnet ansvar for *saksstyring* i straffesaker. Det foreslås en ny fanebestemmelse i straffeprosessloven § 271 a som fastsetter at retten har en plikt til å innrette behandlingen etter hva som kreves for å sikre en effektiv, konsentrert og forsvarlig saksavvikling. Et overordnet formål med bestemmelsen og de øvrige lovforslagene er å legge til rette for en *kulturendring* hvor god saksforberedelse og aktiv dommerstyring tillegges større vekt enn det som har vært vanlig. Som regel er det under *saksforberedelsen* at mulighetene er størst for å legge til rette for en konsentrert og forsvarlig behandling. 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.

De fleste straffesaker er enkle og oversiktlige, og det vil for disse sakene generelt være lite å vinne på å bruke mer tid på avklaringer og planlegging under saksforberedelsen. Potensialet for en mer effektiv og konsentrert behandling er begrenset. Det bør derfor som utgangspunkt ikke legges opp til en mer omfattende saksforberedelse enn det som følger av praksis etter gjeldende lov. Samtidig må loven ta høyde for at behovene er andre i store og kompliserte straffesaker, hvor mulighetene for å oppnå økt konsentrasjon om sakens faktiske og rettslige tvistepunkter er gode. På denne bakgrunn mener departementet at det bør gis *fleksible regler* som legger til rette for at saksforberedelsen kan tilpasses behovene i den konkrete sak.

En rekke av lovforslagene i proposisjonen tar sikte på gi retten et bedre faktisk grunnlag for å drive aktiv saksstyring. Uten tilstrekkelig kunnskap om saken vil retten mangle forutsetninger for å føre kontroll med partenes opplegg og treffe de avgjørelser som kreves for å oppnå en forsvarlig og konsentrert behandling av saken. På denne bakgrunn foreslås det blant annet å lovfeste strengere krav til *bevisoppgaven*. En god og informativ

bevisoppgave vil bidra til å bevisstgjøre partene om behovet for de enkelte bevis i tillegg til å gi retten et bedre kunnskapsmessig grunnlag for saksstyring. Konkret foreslås det at bevisoppgaven skal inneholde en kort redegjørelse for hva det enkelte bevis skal godtgjøre, og for andre sentrale opplysninger så langt det er grunn til det. Etter forslaget må både påtalemyndigheten og forsvarer oppfylle kravene, se endringsforslagene til straffeprosessloven §§ 262 og 265.

Det foreslås også endringer i kravene til hvilke opplysninger som skal fremgå av *påtalemyndighetens oversendelse til retten*. Formålet med oversendelsen er at retten skal gis grunnlag for å behandle og styre saken, og at forsvarer skal gis grunnlag for å forberede sitt forsvar. For å oppnå formålet bør det inntas flere opplysninger enn det som er vanlig praksis etter gjeldende rett. Det foreslås blant annet at oversendelsen skal inkludere et utdrag av skriftlige bevis som skal føres etter straffeprosessloven § 302, og at påtalemyndigheten skal angi i oversendelsen om saken krever aktiv styring fra rettens side under saksforberedelsen. Det foreslås også en bestemmelse om at påtalemyndigheten av eget tiltak kan utarbeide en skriftlig redegjørelse for saken, eller for særlige spørsmål saken reiser. Se forslaget til endring av straffeprosessloven § 262.

Departementet foreslår videre visse justeringer i forsvarers opplysningsplikt i medhold av straffeprosessloven § 265. En viktig endring er at opplysningene skal oversendes retten i form av et *tilsvar*. Retten kan beslutte at tilsvaret kan unnlates. Forslaget bygger på at det som i dag skal gis opplysninger om hvilke bevis forsvaret vil føre, om det begjæres etterforskingsskritt, samt om det kreves oppnevnt fagkyndige meddommere. I tillegg foreslås det at forsvarer skal opplyse om andre praktiske forhold knyttet til gjennomføringen av hovedforhandlingen, slik som et eventuelt behov for oppnevning av sakkyndig eller rettstolk. Videre foreslås det at retten etter en konkret vurdering skal kunne *oppfordre* forsvarer til å inngi et *utvidet tilsvaret* som angir hvilke faktiske og rettslige sider av saken forsvaret anser som omtvistet. At sakens materielle og prosessuelle tvistepunk-

ter blir klarlagt under saksforberedelsen så langt det er mulig, er viktig i større saker. Forsvarer er ikke pliktig til å etterkomme oppfordringen og må i samråd med tiltalte vurdere hvilke opplysninger som det er forenlig med forsvareroppdraget å gi på dette stadiet av saken.

En forutsetning for aktiv saksstyring er at retten har tilgang på gode styringsverktøy, som kan benyttes avhengig av behovet i den enkelte sak. Straffesaksbehandlingen bør dessuten ikke gjøres mer omstendelig og tungrodd enn nødvendig. Det foreslås derfor endringer i § 274 som legger til rette for at *saksforberedende rettsmøter* kan bli et praktisk og viktig verktøy under saksforberedelsen. Det skal være opp til rettens skjønn om det er behov for å avholde et rettsmøte på dette stadiet av saken. Etter forslaget vil møtene kunne avholdes utelukkende med de profesjonelle aktørene til stede, forutsatt at tiltalte, fornærmedes og etterlattes tilstedeværelse ikke er nødvendig. Møtene skal også kunne avholdes som fjernmøte når det er hensiktsmessig.

Departementet foreslår også at alle saksbehandlingsavgjørelser under saksforberedelsen i prinsippet skal kunne treffes etter *skriftlig behandling*, se forslag til endringer i §§ 272 og 273. Dette innebærer en endring sammenlignet med gjeldende rettsstilstand, idet visse typer avgjørelser i dag bare kan treffes på grunnlag av en muntlig forhandling. Etter lovforslaget skal valget av behandlingsform bero på en konkret vurdering. Retten må vurdere om det aktuelle spørsmålet på betryggende måte kan behandles skriftlig, eller om hensynet til forsvarlig og rettferdig behandling tilsier at det avholdes muntlige forhandlinger.

Departementet foreslår å senke terskelen noe for når retten kan kreve at påtalemyndigheten utarbeider en *skriftlig redegjørelse* for saken under saksforberedelsen. Se forslaget til ny § 274 b. I dag kan skriftlig redegjørelse kreves i «særlige tilfeller hvor retten ut fra sakens art finner det hensiktsmessig». Etter forslaget kan retten kreve skriftlig redegjørelse når den «finner behov for det». En betydelig endring av anvendelsesområdet er ikke tilsiktet. På samme måte som i dag bør skriftlig redegjørelse bare kreves når det er et reelt behov for å avklare de springende punkter i saken, noe som først og fremst er aktuelt i de omfattende og kompliserte sakene.

I straffeprosessloven § 274 c foreslår departementet en ny bestemmelse etter mønster fra tvisteloven § 9-10, som gir retten hjemmel til å pålegge partene å inngi *sluttinnlegg*. Pålegg om sluttinnlegg skal bare gis når det er behov for det, typisk i store og kompliserte saker. Sluttinnlegget

skal normalt inneholde en oversikt over partens rettslige og faktiske anførsler, de bevis parten vil føre og en tidsplan. I motsetning til hva som gjelder i sivile saker, foreslås det ikke at sluttinnlegg i straffesaker skal ha noen preklusiv virkning for partenes adgang til å fremsette nye anførsler og bevis.

Departementet mener retten i noe større utstrekning enn i dag skal ha tilgang til *sakens dokumenter*. Prinsipielt sett bør retten ha ubegrenset tilgang til sakens dokumenter, både til bruk under saksforberedelsen og i den videre behandlingen av saken. Se forslaget til ny 274 a, jf. § 295. Det er opp til rettens skjønn i hvilken grad adgangen skal brukes. Det styrende er de behov som gjør seg gjeldende i den enkelte sak, og vurderingen må foretas på bakgrunn av sakens art og omfang samt de opplysninger partene har formidlet. Siden påtalemyndighetens oversendelsesplikt skal inkludere dokumentbevis som skal føres for retten, jf. forslaget til endring av § 262, er det rettens behov for å sette seg inn i sakens øvrige dokumenter, særlig relevante politiforklaringer, som vil bli ivaretatt av ordningen i fremtiden. Forslaget åpner blant annet for at retten gis tilgang til politiforklaringer som leses opp under forhandlingene, slik at dommeren slipper å skrive ned det som leses opp. Det foreslås ingen endringer i prinsippet om at retten bare skal kunne bygge avgjørelsen på opplysninger som er ført under hovedforhandlingen, jf. § 305. Det forventes at dommerne er i stand til å håndheve skillet mellom hva man har tilgang til av informasjon, og hva man kan bygge på av den informasjon man har tilgang til.

Det foreslås en ny bestemmelse i straffeprosessloven § 278 a om *rettens saksstyring under hovedforhandlingen*. Bestemmelsen innebærer i det vesentlige en videreføring av gjeldende rett, men tydeliggjør og understreker rettens plikt til å drive aktiv saksstyring på dette stadiet av saken. Formålet er å legge til rette for et kulturskifte der retten har et mer aktivt forhold til sakens avvikling og fremdrift enn i dag.

Departementet foreslår å lovfeste i straffeprosessloven § 278 adgangen til å bruke *hensiktsmessige presentasjonsteknikker* under anke- og hovedforhandlingen for å lette fremstillingen av argumentasjon og bevisføring. Det er allerede i dag praksis for at partene kan bruke diverse hjelpemidler og hjelpedokumenter, men adgangen bør av rettspedagogiske grunner fremgå direkte av loven.

Departementet foreslår å innføre en tilsvarende regel som i tvisteloven § 26-2 om *føring av*

skriftlige bevis. Etter endringsforslaget skal skriftlige bevis føres ved at beviset gjennomgås, og det som er viktig påpekes. Gjennomgåelsen skal ikke være mer omstendelig enn behovet for forsvarlig bevisføring tilsier. Se forslaget til endring av straffeprosessloven § 302. Forslaget innebærer i det vesentlige en lovfesting av gjeldende rett, men vil kunne medføre noe mindre opplesning enn i dag.

I straffeprosessloven § 289 foreslår departementet å lovfeste adgangen etter gjeldende rett til å føre dokumentbevis under innledningsforedraget. Etter forslaget kan dokumentbevis føres på dette stadiet av hovedforhandlingen når det bidrar til sakens opplysning og er forsvarlig.

Departementet foreslår en endring av regelen i straffeprosessloven § 331 tredje ledd om *ankeinstansens adgang til å bygge på uomtvistet faktum i underinstansens dom*. Forslaget går ut på at det ikke lenger skal gjelde et krav om opplesning av de ubestridte delene av dommen, såfremt det er tilstrekkelig klarlagt hvilke deler av dommen dette gjelder. Formålet er å begrense unødvendig opplesning under ankeforhandlingen. For å legge til rette for at adgangen til å bygge på uomtvistet faktum i underinstansens dom brukes mer enn det som er situasjonen i dag, foreslås det en mindre justering av bestemmelsen i § 314 om utforming av ankeerklæringen. Etter forslaget «bør» den ankende part ved angrep på bevisbedømmelsen under skyldspørsmålet nevne hvilken del av bevisbedømmelsen som bestrides.

Etter departementets syn er det behov for en mer vidtrekkende hjemmel for *bevisavskjæring* enn det som følger av gjeldende rett. Dette vil kunne legge til rette for en mer konsentrert og kostnadseffektiv straffesaksbehandling. En viktig nyvinning er forslaget om at retten gis adgang til å avskjære uforholdsmessig bevisføring. Mindre viktige bevis skal kunne nektes ført når prosessøkonomiske hensyn gjør seg gjeldende med tilstrekkelig tyngde. Forslaget åpner for at bevisavskjæring kan finne sted allerede under saksforberedelsen. Det nåværende skillet mellom «bevis som er for hånden», og bevis som ikke kan føres uten at hovedforhandlingen må utsettes, foreslås opphevet. Se endringsforslagene til straffeprosessloven §§ 292 og 293.

Departementet foreslår endringer i straffeprosessloven § 377 om *overprøving av saksstyrende avgjørelser*. Etter gjeldende rett kan kjennelser og beslutninger ankes særskilt av enhver som avgjørelsen rammer, med mindre den etter sin art eller etter særskilt lovregel er uangripelig. Slike uangripelige avgjørelser kan i dag bare ankes på grunnlag av uriktig lovtolkning og i hvert fall grovere

saksbehandlingsfeil. Departementet foreslår å oppheve «etter sin art»-vilkåret og innføre en begrenset overprøvingsadgang for saksstyrende avgjørelser etter modell av tvisteloven § 29-3 annet ledd. Den foreslåtte regelen medfører at kjennelser og beslutninger om saksbehandlingen som skal treffes etter et skjønn over hensiktsmessig og forsvarlig behandling, for den skjønnsmessige avveiningen bare kan overprøves på det grunnlag at avgjørelsen er uforsvarlig eller klart urimelig. Dette gir en klarere og mer informativ regel om overprøving av saksstyrende avgjørelser enn den som gjelder i dag, og vil begrense overprøvingen av slike avgjørelser i større utstrekning. Det foreslås tilsvarende endringer i straffeprosessloven § 315 om adgangen til å bruke saksstyrende avgjørelser som ankegrunn ved anke over dom. Dette refererer til situasjonen hvor en senere dom ankes med den begrunnelse at saksbehandlingsfeil ble begått fordi saksbehandlingen var i tråd med beslutningen eller kjennelsen.

Det foreslås endringer i reglene om *tilståelsesdom* i straffeprosessloven § 248 ved at det ikke lenger skal gjelde et krav om uforbeholden tilståelse i saker om straffbare handlinger som isolert sett bare kvalifiserer til bot, og som har en straffeframme på 2 år eller lavere. For slike forhold foreslår departementet at det skal være tilstrekkelig med skylderkjennelse, slik som i saker om ruspåvirket kjøring og kjøring uten førerkort. Dette vil medføre at flere saker enn i dag kan behandles med tilståelsesdom. Det vil også medføre en viss forenkling av tingrettens og påtalemyndighetens saksbehandling i en del saker.

4.2 Fremstillingsfrist

Departementet foreslår at fristene for å fremstille pågrepne personer for varetektsfengsling strammes inn. For det første foreslås en innskjerping av den ordinære fremstillingsfristen i straffeprosessloven § 183 første ledd. Etter dagens ordlyd skal en pågrepet person fremstilles for retten med begjæring om fengsling snarest mulig og senest den tredje dagen etter pågripelsen. Departementet foreslår at denne fristen reduseres, slik at vedkommende som den klare hovedregel må fremstilles snarest mulig og innen 48 timer etter pågripelsen. Dersom det etter en samlet vurdering av omstendighetene i den enkelte sak anses særlig påkrevd, foreslås det at den pågrepne likevel kan fremstilles senere enn 48 timer, men aldri senere enn den tredje dagen etter pågripelsen. Endringen er etter departementets syn nødvendig for

å bringe bestemmelsen i samsvar med folkerettslige forpliktelser.

I tillegg til en innskjerping av den ordinære fremstillingsfristen i straffeprosessloven § 183 første ledd foreslår departementet en viss innskjerping av den særskilte fristen for fremstilling av mindreårige personer for fengsling i annet ledd. Det foreslås at muligheten for å forlenge fremstillingsfristen med én dag i tilfeller hvor fristen faller på en helge- eller helligdag, jf. annet ledd annet punktum, fjernes. Endringen foreslås først og fremst som en konsekvens av forslaget om innskjerping av den ordinære fremstillingsfristen i første ledd, men vil også bringe bestemmelsen nærmere folkerettslige anbefalinger.

4.3 Påtalemyndigheten og påtalevedtak

Det foreslås presiseringer og forenklinger slik at straffeprosessloven i større grad skal gi uttrykk for gjeldende rett på dette området. Det foreslås en presisering av strafforfølgingsplikten, som i sin kjerne omfatter en etterforsknings- og påtaleplikt i alle saker. Videre foreslås det at påtalemyndighetens objektivitetsplikt – et grunnleggende krav til at påtalemyndigheten skal opptre objektivt i hele sin virksomhet og på alle stadier av strafforfølgningen – får en tydeligere plassering. Departementet går også inn for å lovfeste at påtalevedtak skal treffes så snart saken er opplyst og innen rimelig tid etter at noen er å anse som mistenkt.

Det foreslås å videreføre og tydeliggjøre gjeldende regler om instruksjonsmyndighet for overordnet nivå i påtalemyndigheten overfor underordnet nivå. Departementet foreslår også en ny regel om intern instruksjon, innenfor samme påtalenivå. Det foreslås også at statsadvokatenes ansvar for fagledelse tydeliggjøres.

De viktigste henleggelsesgrunnene i norsk straffeprosess er foreslått inntatt i en samlet oversikt i loven. Departementet tar ikke sikte på å endre praksis i vesentlig grad, men ser det som nyttig med en opplisting i loven av de mest sentrale grunnlagene, herunder kapasitetshenleggelses. Adgangen til å henlegge en sak gjelder bare så langt det ikke foreligger noen plikt til å forfølge saken etter EMK. Påtalemyndigheten skal være kompetent myndighet til å fatte beslutning om henleggelse i alle saker, en avgjørelse som eventuelt kan påklages.

Påtaleretten og påtaleplikten er ubetinget offentlig. Samtidig er det i spesiallovgivningen

inntatt en del særlige påtaleordninger, med vilkår om begjæring fra offentlig myndighet, eventuelt kombinert med et krav om allmenne grunner eller sterke allmenne grunner. Det foreslås at disse særlige påtaleordningene oppheves, slik at det alminnelige utgangspunktet skal gjelde.

Departementet foreslår å redusere antall grunnlag for overføring av en sak fra påtalemyndigheten til konfliktrådet. Endringen foreslås gjennomført ved at muligheten til å stille konfliktrådsbehandling som vilkår for påtaleunntatelse etter straffeprosessloven § 69 tredje ledd fjernes, mens hjemmelen i straffeprosessloven § 71 a utvides slik at påtalemyndigheten gis adgang til å beslutte en sak overført til konfliktrådet på samme særvilkår som ved beslutning om påtaleunntatelse. Dette vil etter departementets syn utgjøre en hensiktsmessig forenkling av regelverket uten at antallet saker som overføres til konfliktrådet påvirkes. Det foreslås i tillegg innført en rett til å klage over beslutninger fattet med hjemmel i straffeprosessloven § 71 a.

4.4 Bistandsadvokaten

Departementet foreslår en hjemmel for at retten kan avgrense bistandsadvokatens oppdrag ved oppnevningen. En slik avgrensning kan gå ut på at bistandsadvokaten oppnevnes for bestemte deler av saken, for eksempel et avhør under etterforskingen eller utvalgte deler av hovedforhandlingen. Oppdraget kan også avgrenses til bestemte gjøremål, for eksempel å forberede et sivilt krav som skal behandles under hovedforhandlingen. Formålet med forslaget er å begrense bistandsadvokatens tilstedeværelse på de deler av straffesaken som ikke er relevant for fornærmedes rettsstilling.

Videre foreslår departementet en uttrykkelig hjemmel for at retten kan oppnevne felles bistandsadvokat for flere fornærmede eller etterlatte. Et grunnvilkår for oppnevning av felles bistandsadvokat skal være at de fornærmede eller etterlatte har sammenfallende interesser i saken. Departementet foreslår i tillegg å fjerne dagens vilkår for oppnevning av koordinerende bistandsadvokat etter straffeprosessloven § 107 h første ledd. Etter forslaget skal koordinerende bistandsadvokat kunne oppnevnes i alle saker hvor det fremstår som hensiktsmessig at én person har en samordnende rolle.

4.5 Sivile krav

Departementet foreslår visse endringer i reglene om sivile krav for å sikre en grundigere forberedelse og behandling av det sivile kravet. For det første foreslås et skjerpet krav til angivelse av det sivile kravet når påtalemyndigheten fremmer krav etter straffeprosessloven § 427. Departementet foreslår at påtalemyndigheten samtidig med oversendelse av tiltalebeslutningen til retten skal angi kravets faktiske og rettslige grunnlag og hvilke bevis som vil bli ført. For det andre foreslås en frist for å sette frem sivile krav, utvide påstanden til et fremsatt krav, sette frem et nytt faktisk grunnlag for kravet eller tilby nye bevis. Fristen er to uker før hovedforhandlingen, hvis ikke retten fastsetter et annet tidspunkt. Fristen er ikke preklusiv. For det tredje foreslår departementet at retten gis en hjemmel til å avvise sivile krav fremmet av påtalemyndigheten dersom det åpenbart er mest hensiktsmessig å behandle kravet i sivilprosessens former. Hjemmelen tilsvarer adgangen retten allerede har etter § 428 fjerde ledd til å avvise krav fremmet av skadelidte eller bistandsadvokaten.

Departementet foreslår å videreføre ordningen med at bistandsadvokaten fremmer sivile krav på fornærmedes og etterlattes vegne, jf. straffeprosessloven § 428 første ledd annet punktum. Departementet går imidlertid inn for at retten på nærmere vilkår skal kunne overlate ansvaret for å prosedere det sivile kravet til påtalemyndigheten eller en annen prosessfullmektig, for eksempel en koordinerende bistandsadvokat. Ordningen vil særlig være aktuell i saker hvor de sivile kravene er relativt enkle og kurante, og hvor det for øvrig ikke er behov for bistandsadvokatens tilstedeværelse under hovedforhandlingen.

Departementets forslag om å avskaffe ordningen med private straffesaker gjør det nødvendig med en ny bestemmelse som fastsetter at fornærmede som selv fremmer sitt krav, skal anses som part med hensyn til behandlingen av det sivile kravet. Forslaget er ment å videreføre gjeldende rett.

4.6 Avskaffelse av private straffesaker

Departementet foreslår å avskaffe ordningen med private straffesaker. Etter departementets syn bør ansvaret for strafforfølgning utelukkende forvaltes av staten. Å anklage noen med påstand om straff – et av samfunnets mest inngripende tiltak – bør være forbeholdt en uavhengig instans som styres etter objektive kriterier. Fornærmedes rettmessige interesse i å få fremsatt sitt syn på påtale spørsmålet er tilstrekkelig ivaretatt ved adgangen til å klage over påtalevedtak etter straffeprosessloven § 59 a. Behovet for adgangen til å gå til privat straffesak er heller ikke stort. I det begrensede antall private straffesaker som hvert år fremmes for norske domstoler, blir de fleste sakene avsluttet eller avvist før hovedforhandlingen.

I spesiallovgivningen er det også bestemmelser som viser til reglene om private straffesaker. Lovutkastet vil derfor inkludere forslag til å fjerne disse henvisningene.

4.7 Andre forslag

Det foreslås også enkelte andre mindre endringer, hovedsakelig av lovteknisk karakter, for å rette tidligere inkurier osv.

5 Aktiv saksstyring i straffesaker

5.1 Innledning

I Straffeprosessutvalgets mandat punkt 4 er behovet for aktiv saksstyring særlig fremhevet:

- «1. Utvalget bør vurdere endringer i dagens prosessordning som bedre legger til rette for mer aktiv dommerstyring og derved en mer effektiv og konsentrert prosess. Det gjelder spesielt for de store og kompliserte straffesakene.
2. Det er grunn til å se nærmere på om forbedelsen og gjennomføringen av hoved- og ankeforhandlingen i straffesaker i større grad bør legges opp etter sivilrettslig mønster. I den forbindelse bør det vurderes regler som gjør det mulig å avgrense bevisførselen til det faktum som er bestridt.»

Behovet for revisjon begrunnes i mandatet blant annet med at «[s]tadig mer komplekse saker med en stadig mer omfattende bevisførsel reiser spørsmålet om en mer organisert saksforberedelse og sterkere dommerstyring». Selv om «særlige hensyn gjør seg gjeldende i straffeprosessen», trekkes tvisteloven frem som et mulig forbilde for nye regler om saksforberedelse, dommerstyring og bevisføring.

Med «aktiv saksstyring» menes at retten gjennom hele sakens gang skal planlegge og styre behandlingen slik at den konsentreres om sakens sentrale og omtvistede spørsmål, jf. NOU 2016: 24 punkt 17.1 side 382. Under saksforberedelsen må dommeren avklare hvilke deler av sakens rettslige og faktiske sider som er omstridt, samt hvilke bevis som partene ønsker å føre. Når saken kommer til hovedforhandling, må retten avklare hvorvidt den muntlige behandlingen kan foregå som planlagt under saksforberedelsen, og for øvrig sørge for en konsentrert og forsvarlig behandling. Saksstyringen skal særlig motvirke forhandlinger om spørsmål som er uten betydning for saken.

Et overordnet mål med aktiv dommerstyring er å oppnå ressursbesparelser gjennom en hurtig og konsentrert domstolsbehandling. Aktiv dommerstyring antas å føre til «en effektivitetsgevinst

som følge av redusert tidsbruk, særlig som følge av at retten stiller krav til bevisenes relevans og bevispresentasjonen», jf. NOU 2016: 24 punkt 17.1 side 382. En konsentrasjon om sakens springende punkter forutsettes videre å styrke avgjørelsesgrunnlaget og kvaliteten på rettens avgjørelser.

I sivile saker ble rettens plikt til aktiv saksstyring understreket gjennom vedtakelsen av tvisteloven i 2005. Formålet var å oppnå en raskere og mer effektiv behandling av sakene, begrense sakskostnadene og sikre et forsvarlig avgjørelsesgrunnlag. Etter hovedregelen i tvisteloven § 11-6 skal dommeren «legge en plan for behandlingen av saken og følge den opp slik at saken effektiv og forsvarlig kan bringes til avslutning». En rekke andre lovbestemmelser presiserer plikten til aktiv saksstyring eller angir virkemidler for å sikre hurtig og konsentrert behandling, se blant annet §§ 9-4, 9-11, 9-13, 11-5 og 11-7. Se omtalen i NOU 2016: 24 punkt 17.1.2 side 382–383, med videre henvisninger.

Straffeprosessloven inneholder ingen lovbestemmelse som direkte gir uttrykk for at retten har en plikt til å utøve aktiv saksstyring, men loven stiller til rådighet en rekke styringsverktøy som åpner for at den saksforberedende dommeren kan innta en mer aktiv rolle. Dommeren kan eksempelvis avholde et saksforberedende rettsmøte, jf. §§ 272 og 274 annet ledd, be om tilgang til straffesaksdokumentene, jf. § 262 første ledd siste punktum, og i særlige tilfeller pålegge påtalemyndigheten å inngi en skriftlig redegjørelse for saken, jf. § 262 tredje ledd. Som departementet kommer tilbake til i punkt 7.1, har likevel domstolene tradisjonelt spilt en mer tilbaketrasket rolle under saksforberedelsen i straffesaker enn det som er vanlig i sivile saker.

I punkt 5.2 nedenfor skal departementet kort omtale nyere utredninger som fremhever betydningen av aktiv saksstyring i straffesaker, med særlig vekt på rapporten *Bedre og mer effektiv straffesaksbehandling fra 2020*. Departementet har i tilknytning til flere av lovforslagene i proposisjonen vist til dette arbeidet. I punkt 5.3 og 5.4 presenteres utvalgets og høringsinstansenes overordnede synspunkter på betydningen av aktiv

saksstyring i straffeprosessen. Departementets vurdering fremgår i punkt 5.5. Saksstyring under forberedelse til hovedforhandling er behandlet i større detalj i punkt 7 flg., mens rettens saksstyring og prosessledelse under hoved- og ankeforhandlingen særlig skal omtales i punkt 8.1.

5.2 Anbefalinger og retningslinjer om aktiv dommerstyring og god saksforberedelse

Flere arbeidsgrupper og utvalg har i de senere år understreket betydningen av aktiv dommerstyring for en mer effektiv straffesaksbehandling. En oversikt over tidligere arbeider som behandler slike spørsmål, er gitt i NOU 2016: 24 Vedlegg 2 punkt 1.3 side 717–718. Se også NOU 2016: 24 punkt 17.1.3 side 383–384, med videre henvisninger. Konklusjonene og anbefalingene fra tidligere utredninger har foreløpig i liten grad resultert i lovendringer, men har tjent som et bakteppe for flere av Straffeprosessutvalgets forslag.

Et nyere arbeid av betydning er rapporten *Bedre og mer effektiv straffesaksbehandling i domstolene*, som ble avgitt 13. januar 2020 av en arbeidsgruppe sammensatt av representanter fra tingrettene, lagmannsrettene, Den høyere påtalemyndighet, privatpraktiserende advokater og Domstoladministrasjonen. Anbefalingene i rapporten er enstemmige. Felles retningslinjer for irettføring av straffesaker i tingrettene og lagmannsrettene samt maler for gjennomføring av planmøte mv. er tatt inn som vedlegg til rapporten. En rekke domstoler har oppgitt at de følger retningslinjene.

Det er ifølge arbeidsgruppen bred enighet om at mangelfull saksforberedelse og fravær av dialog mellom aktørene er en hovedårsak til at enkelte hovedforhandlinger tar lenger tid enn nødvendig. Det er derfor behov for et kulturskifte både i domstolene og hos aktørene med større vekt på saksforberedelsen, se punkt 6.1 side 27:

«Et formål med arbeidsgruppens utkast til retningslinjer er å legge til rette for en kulturrendring hos alle aktørene. For domstolene er det viktig å legge større vekt på god saksforberedelse og aktiv dommerstyring. Dette vil innebære en dreining av rettens oppmerksomhet og ressursbruk ved at dommeren bør ta en mer aktiv rolle under saksforberedelsen. Retten skal legge til rette for god samhandling mellom alle aktører. Dette innebærer blant annet at de prosessuelle og materielle tvistepunktene i

saken bør klarlegges under saksforberedelsen. Prosessuelle spørsmål bør så langt som mulig også avgjøres under saksforberedelsen, slik at hoved- og ankeforhandlingen kan konsentreres om de materielle tvistepunktene.»

Arbeidsgruppen mener at god saksforberedelse har stor betydning i de største sakene, som i rapporten er definert som saker med mer enn ti rettsdager (60 rettsmøtetimer). Disse sakene utgjør en svært liten andel av det totale sakstallet, men en betydelig større andel av det totale antallet rettsmøtetimer. I de små sakene er rapportens konklusjon at det gjennomgående er lite å spare ved å bruke mer tid på saksforberedelsen. Som oftest vil det være tilstrekkelig at dommeren gjennomgår informasjonen i berammingsbrevet, tiltalebeslutningen og partenes bevisoppgaver.

Retningslinjene tar på denne bakgrunn utgangspunkt i behovet i de store straffesakene, men er utformet slik at de også vil kunne benyttes i mindre saker når sakens art eller kompleksitet tilsier det. Arbeidsgruppen uttaler i rapporten punkt 6.1 side 27:

«Det er nærliggende å anta at jo mer langvarig en sak er, jo viktigere er det med god saksforberedelse. Det er imidlertid ikke noen nødvendig sammenheng mellom lengden på hoved- eller ankeforhandling og behovet for saksforberedelse. Varigheten fanger opp momentet sakens omfang, men andre viktige momenter er hvor komplisert og/eller kompleks saken er.»

Også i de store sakene skal det bero på en konkret vurdering hvilke virkemidler for saksstyring som anvendes, men saksforberedende møter (planmøter) er løftet frem som et særlig viktig verktøy. I henhold til retningslinjene bør det i store saker alltid avholdes ett eller flere planmøter, og det gis en grundig omtale av hva slike møter kan og bør inneholde.

Arbeidsgruppen understreker at grunnlaget for en vellykket avvikling av større saker legges allerede under etterforskingen. Dialog mellom aktor, forsvarer og bistandsadvokat bør derfor finne sted før saken oversendes tingretten. Formålet med slik kontakt er å «klargjøre de rettslige og faktiske anførsler som saken bygger på, samt undersøke om partene kan oppnå en felles forståelse og enighet om hele eller deler av sakens faktum eller rammene for bevisføringen» (rapporten side 8). Arbeidsgruppen viser på dette punkt til anbefalingene i rapporten *Effektivisering av dom-*

stolsbehandlingen av større straffesaker (Riksadvokatens skriftserie 1/2018) og veilederen *Aktørenes samhandling i store økonomiske straffesaker*.

Et av punktene i arbeidsgruppens mandat var å vurdere om enkelte forslag i NOU 2016: 24 *Ny straffeprosesslov* kunne innarbeides i retningslinjene uten ny lovgivning. Arbeidsgruppen konkluderer med at de fleste av forslagene om saksforberedelsen og gjennomføring av hoved- eller ankeforhandlingen er en videreføring av bestemmelser i gjeldende lov. Det er bare forslagene om tilsvær fra forsvarer, felles saksfremstilling og sluttinnlegg som er helt nye, se utvalgets lovutkast §§ 34-14, § 34-11 og 34-12. Også disse virkemidlene vil imidlertid etter forholdene kunne tas i bruk såfremt retten nøyer seg med å anmode eller oppfordre partene.

5.3 Straffeprosessutvalgets generelle overveielser om rettens ansvar for saksstyring

Straffeprosessutvalget fremholder at saksstyring fra rettens side er en sentral forutsetning for å sikre konsentrert domstolsbehandling, et forsvarlig avgjørelsesgrunnlag og effektiv saksavvikling, jf. utredningen punkt 17.1 side 383–384. Det er ingen prinsipielle grunner til at retten ikke skal ha en slik rolle i straffeprosessen, såfremt saksstyringen ikke skjer på en måte som er egnet til å svekke tilliten til rettens uavhengighet eller objektivitet. Det bør derfor gis regler om aktiv saksstyring i en ny straffeprosesslov. Muligheten for rettens saksstyring avhenger imidlertid ikke bare av rettsregler, men også av kulturelle forhold og den enkelte dommers forutsetninger og egenskaper.

Et overordnet mål med aktiv saksstyring er å oppnå en samlet ressursbesparelse. Det er samtidig lite tvilsomt at økt dommerstyring vil medføre bruk av tid og øvrige ressurser, særlig under saksforberedelsen. Besparelsene vil dermed trolig først og fremst komme andre aktører enn domstolene selv til gode. Dette må tas i betraktning når ressurs- og bemanningssituasjonen i domstolene skal fastlegges.

Etter utvalgets syn må regler om aktiv saksstyring tilpasses straffeprosessens særtrekk. I straffesaker har påtalemyndigheten en særlig rolle under etterforskingen og saksforberedelsen. Påtalemyndigheten vil dermed i stor grad vurdere både hvilke forhold som skal bringes inn for retten, og hvor bredt saken skal legges opp. Det er likevel behov for en tydelig og aktiv ledelse fra rettens side for at behandlingen for domstolene skal

kunne gjennomføres effektivt. Det er også behov for at domstolene både fører kontroll med partenes opplegg og skjærer igjennom når partene er uenige om saksgjennomføringen. Utvalget antar at økt dommerstyring vil bidra til en disiplinering av partene og en bedre samhandlingskultur.

Utvalget fremholder samtidig at dommerstyringen ikke må skape tvil om rettens objektivitet og upartiskhet. Rettens styring av saken må heller ikke bryte med den grunnleggende rollefordelingen mellom retten og partene. Som et klart utgangspunkt bør rettens saksstyring være av mer formell enn av materiell karakter. Plikten bør først og fremst bestå i å legge til rette for en smidig og konsentrert prosess.

Generelt er det grunn til å tillegge partenes autonomi mindre vekt i straffesaker enn i sivile saker. Bakgrunnen er idealet om å unngå uriktige domfellelser og alvoret som knytter seg til straffekrav. Preklusive regler og proporsjonalitetsbetraktninger kan ikke gis samme gjennomslag i straffeprosessen. Videre er det straffeprosessuelle vernet mot tvungen selvinkriminering til hinder for å pålegge forsvarer og mistenkte å bidra med formelt bindende avklaringer. På den annen side bør retten kunne anmode om avklaringer og sette frister for slike, selv om fristene ikke vil stenge for videre behandling av spørsmålene.

I utvalgets lovutkast er det generelle prinsippet om aktiv saksstyring uttrykt i § 30-1 første ledd, som i henhold til spesialmerkningene er «et overordnet uttrykk for lovens krav til rettens saksstyring og veiledning», jf. utredningen side 636. Konkrete utslag av regelen er plassert andre steder i utkastet. At saksstyringen skal være mer formell og prosessuell enn materiell, og at det skal overlates partene å presentere saken, er kommet til uttrykk i lovutkastet § 7-4 om rettens kontroll med at bevisføringen er tilstrekkelig. Annet ledd i § 30-1 regulerer forholdet mellom retten og partene og angir ulike virkemidler for saksstyring.

Utvalgets betraktninger om saksstyring under henholdsvis saksforberedelsen og hoved- og ankeforhandlingen er nærmere omtalt i punkt 7.1.2 og 8.1.2.

5.4 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene som har uttalt seg om temaet, støtter utvalgets ønske om mer aktiv dommerstyring i straffesaker – i hvert fall når det gjelder store og kompliserte saker. Det gjelder *Agder lagmannsrett*, *Asker og Bærum tingrett*, *Bergen tingrett*, *Borgarting lagmannsrett*, *Det nasjonale stats-*

advokatembetet, Dommerforeningen, Domstoladministrasjonen, Eidsivating lagmannsrett, Frostating lagmannsrett, Hordaland statsadvokatembeter, Innlandet politidistrikt, Jæren tingrett, Jussbuss, Oslo statsadvokatembeter, Oslo tingrett, Politidirektoratet, Rettspolitisk forening, Statsadvokatenes forening, Troms Politidistrikt, Trøndelag statsadvokatembeter, Vestfold og Telemark statsadvokatembeter, Økokrim, Ørnulf Øyen og Øst politidistrikt. Ingen høringsinstanser har hatt innvendinger til utformingen av den generelle bestemmelsen om aktiv saksstyring i lovutkastet § 30-1.

Dommerforeningen er positiv til utvalgets forslag om saksstyring og uttaler:

«Etter foreningens syn er det et betydelig potensial for mer effektiv avvikling av straffesakene hvis bevisførselen i større grad kan konsentreres om det som er sentralt i saken. Slik konsentrasjon forutsetter aktiv dommerstyring, særlig under saksforberedelsen, men også under hoved- og ankeforhandling. Det er hensiktsmessig med en prinsippbestemmelse om dette som foreslått i § 30-1.»

Dommerforeningen mener aktiv dommerstyring forutsetter at dommeren har den nødvendige kunnskap om saken, og at det settes av tilstrekkelig tid under saksforberedelsen til å drive saksstyring. Dommeren må også ha til disposisjon de verktøy som trengs for å styre saken. Foreningen mener at behovet for saksstyring først og fremst gjør seg gjeldende i de relativt få sakene som er omfattende og komplekse. Videre må ressursituasjonen være slik at dommerne kan sette av nødvendig tid til saksstyring. Isolert sett vil det medføre økt ressursinnsats fra domstolene for å oppnå det overordnede målet om en samlet effektivitetsgevinst for aktørene i straffesaker.

Også en rekke andre høringsinstanser fremholder at det må skilles mellom store og små saker. *Vestfold og Telemark statsadvokatembeter* uttaler eksempelvis:

«Vi har merket oss at behovet for mer aktiv dommerstyrt saksbehandling særlig er tiltenkt de store og kompliserte straffesakene, og at denne styringen vil være et ledd i det forberedende arbeid for tilrettelegging av saken. I de øvrige saker, som representerer det store flertall av saker som skal irettesettes, vil de strafferettslige og straffeprosessuelle forhold være såvidt oversiktlige at økt dommerstyring antas å kunne få motsatt effekt. Der bør det, som idag, være tilstrekkelig at dommeren gjennom

sin prosessledelse kan gi anvisninger underveis i forhandlingene.»

Økokrim uttaler i samme retning at aktiv saksstyring er særlig viktig i større saker:

«ØKOKRIMs erfaring er at aktiv dommerstyring leder til mer effektiv sakshåndtering og mindre (unødig) ressursbruk uten at dette går utover rettssikkerheten. Vi mener at aktiv dommerstyring kan være særlig viktig i store, komplekse saker med sterke parter, der det blant annet er behov for at dommerne skjærer gjennom når partene ikke er enige om saks gjennomføringen [...]

Vår erfaring er at det er store personlige forskjeller i saksstyringen i praksis. Overordnede signaler fra utvalget er viktige som ledd i å utvikle mer gjennomgående og forutsigbar dommerstyring»

Ørnulf Øyen anser det som positivt at det markeres i loven at retten har plikt til å styre forberedelsen og gjennomføringen av saken, men påpeker at man ikke uten videre kan se hen til sivilprosessen når rettens rolle i straffesaker skal bestemmes:

«Påtalemyndighetens objektivitetsplikt medfører at behovet for aktiv dommerstyring er vesentlig mindre i straffesaker. Videre må det ved utformingen av regelverket tas høyde for at det store flertallet av straffesaker er såpass små og enkle at det er lite å vinne gjennom et allment krav om aktiv dommerstyring. Et allment krav til saksstyring kan tvert om medføre en mer tungrodd og tidkrevende saksbehandling.»

Både Oslo statsadvokatembeter og Statsadvokatenes forening uttrykker reservasjoner med hensyn til hva en lovbestemmelse om aktiv saksstyring kan oppnå, og påpeker at andre forhold kan ha minst like stor betydning. Førstnevnte uttaler:

«Som utvalget påpeker [...] avhenger ikke muligheten for dommerstyrt saksbehandling bare av rettsregler. Vel så viktig er kulturelle forhold og ikke minst dommerne[s] evne og vilje til å fatte beslutninger. Muligheten for at hovedforhandlingen og dommen oppheves av ankeinstansen, bidrar til at mange dommere er tilbakeholdne med å begrense bevisførselen. Det er dessuten vårt inntrykk at en del dommere mangler faglig trygghet i praktisk prosessledelse i straffesaker og av den grunn

avstår fra den nødvendige styringen i rettsmøter.»

Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter er som eneste høringsinstans negative til ønsket om mer aktiv saksstyring. Høringsinstansen mener at det ikke er rom for ytterligere effektivisering uten at det forringer kvaliteten på prosessen, og er sterkt avvisende til at tvistelovens prosessordning skal tjene som forbilde for en aktiv saksstyring fra dommerens side. Høringsinstansen mener dommerstyring utover dagens rammer kan bli tolket som en forhåndsoppfatning av skyldspørsmålet i den ene eller andre retning.

Høringsinstansenes syn på utvalgets forslag til regler om saksstyring under saksforberedelsen skal omtales i punkt 7.1.3 flg. I punkt 8.1.3 omtales høringsinstansenes syn på aktiv saksstyring under hoved- og ankeforhandlingen.

5.5 Departementets vurdering

Departementet slutter seg i hovedsak til utvalgets overordnede betraktninger når det gjelder behovet for og betydningen av aktiv saksstyring i straffesaker, jf. utredningen punkt 17.1 side 383–384. Som departementet kommer tilbake til nedenfor, er dommerstyring og god saksforberedelse særlig viktig for å sikre en effektiv og konsentrert iretteføring av store og kompliserte straffesaker. Konsentrasjon om de sentrale tvistepunktene gjør også prosessen bedre og mer tillitvekkende og høyner derved kvaliteten.

Ved utformingen og praktiseringen av regler om saksstyring må det ses hen til særtrekkene ved straffeprosessen, og det kan ikke uten videre trekkes vekslers på regelverket i sivilprosessen, se NOU 2016: 24 punkt 17.1.3 side 383–384. 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. Påtalemyndigheten er pålagt å opptre objektivt i hele sin virksomhet, herunder ved iretteføringen av saken, jf. straffeprosessloven § 55 a fjerde ledd, og har dermed et særlig ansvar for å påse at forberedelsen og gjennomføringen av hovedforhandlingen er konsentrert og effektiv. Behovet for aktiv saksstyring vil derfor ofte være atskillig mindre i straffesaker enn i sivile tvister. Idealet om å unngå uriktige domfellelser medfører også at kravet om forsvarlig og tilstrekkelig saksopplysning er gitt betydelig gjennomslag i straffeprosessen. Som utvalget fremhever, vil

dommerstyringen dermed i mindre grad kunne baseres på preklusive frister, bindende forhåndsavklaringer og forholdsmessighetsbetraktninger.

Et regelverk om aktiv dommerstyring i straffeprosessen må også ta hensyn til at de fleste straffesaker er så små og oversiktlige at potensialet for en mer effektiv og konsentrert behandling er høyst begrenset. Krav om utstrakt dommerstyring under saksforberedelsen i alle saker ville med stor grad av sikkerhet ført til en unødig ressurskrevende straffesaksbehandling. I de store og kompliserte sakene er en aktiv og tydelig ledelse fra rettens side til gjengjeld svært viktig for at saken skal gjennomføres effektivt. Siden sakene kjenetegnes av et omfattende faktum og komplekse juridiske vurderinger, er mulighetene normalt gode for å oppnå økt konsentrasjon om sakens faktiske og rettslige tvistepunkter. Tiden som retten bruker på styring og planlegging under saksforberedelsen, vil dermed kunne tjenes inn ved at hovedforhandlingen kan gjennomføres på kortere tid.

Selv om behovet for aktiv dommerstyring og planlegging under saksforberedelsen først og fremst knytter seg til de større sakene, bør reglene likevel ta høyde for at et slikt behov etter omstendighetene kan gjøre seg gjeldende i de fleste sakstyper, se NOU 2016: 24 punkt 18.1.2 side 414–415. Forslagene i proposisjonen er derfor fleksible ved at noen saksbehandlingsskritt skal gjennomføres i alle straffesaker, mens andre virkemidler for avklaring og planlegging kan anvendes når behovene i den konkrete saken tilsier det. Betydningen av sakens art og størrelse for rettens saksstyring skal omtales nærmere i punkt 7.1 om forberedelse til hovedforhandling.

Et sentralt formål med forslagene som omtales i kapittel 5 til 10 i proposisjonen, er å legge til rette for en kulturendring hvor god saksforberedelse og aktiv dommerstyring tillegges større vekt enn det som har vært vanlig. Det bør derfor tydeliggjøres i loven at retten har en overordnet plikt til å innrette behandlingen etter hva som kreves for å sikre en effektiv og forsvarlig saksavvikling, se forslaget til prinsippbestemmelse i ny § 271 a med særmerknader. Plikten til aktiv saksstyring skal også gjelde under hovedforhandlingen, se forslaget til ny § 278 a. God prosessledelse bidrar til å motvirke unødvendig tids- og ressursbruk under forhandlingene, noe som er viktig uavhengig av sakens størrelse og kompleksitet.

Skal retten gis mulighet til å styre behandlingen på en effektiv måte, må den ha tilstrekkelig kunnskap om saken. Uten å kjenne saken vil ret-

ten mangle forutsetninger for å føre kontroll med partenes opplegg og treffe de avgjørelser som kreves for å oppnå en forsvarlig og konsentrert behandling av saken. Dommeren vil eksempelvis ikke være i stand til å kontrollere at bevisene som partene tilbyr, er relevante og forholdsmessige, se kapittel 9. Proposisjonen inneholder på denne bakgrunn en rekke lovforslag som styrker rettens faktiske grunnlag for saksstyring. I kapittel 6 foreslår departementet at rettens tilgang til sakens dokumenter skal utvides i forhold til hva som gjelder i dag. Videre fremmes i punkt 7.2 lovforslag som stiller strengere krav til hvilke opplysninger som skal fremgå av bevisoppgaven og påtalemyndighetens oversendelse til retten. Forsvarers opplysningsplikt skal omtales i punkt 7.3. Det er også viktig at loven inneholder tilstrekkelige hjemler for å innhente nærmere informasjon om saken ved behov, se blant annet punkt 7.7 og 7.8 om skriftlig redegjørelse fra påtalemyndigheten og pålegg om sluttinnlegg.

Aktiv dommerstyring forutsetter også at retten gis gode verktøy for å kunne styre forberedelsen og gjennomføringen av hovedforhandlingen på en effektiv måte. Forslaget i kapittel 9 om å innføre en mer effektiv og vidtrekkende hjemmel for bevisavskjæring er i denne sammenheng viktig. Bestemmelsen vil styrke rettens muligheter til aktiv saksstyring når det gjelder bevisføringens omfang. Siden mange avgjørelser om saksbehandlingen eller bevisføringen beror på sterkt skjønnsmessige vurderinger knyttet til hva som er forsvarlig saksbehandling eller tilstrekkelig bevisføring, foreslår departementet også at overprøvingen av saksstyrende avgjørelser ved anke bør være mer begrenset enn det som følger av gjeldende rett, se kapittel 10. Bakgrunnen for forslaget er at risikoen for oppheving i ankeinstansen kan føre til at retten blir for tilbakeholden i sin saksstyring. Det er i denne sammenheng et sentralt hensyn at ankeinstansen normalt har et svakere grunnlag for sin avgjørelse enn underinstansen.

I proposisjonen fremmes også en rekke forslag som vil forenkle arbeidsprosesser og styringsverktøy og derved gjøre straffesaksbehandlingen smidigere. Departementet foreslår for eksempel at alle avgjørelser under saksforberedelsen i prinsippet skal kunne treffes etter skriftlig behandling, se punkt 7.6. I punkt 7.5 foreslås også endringer som legger til rette for at saksforberedende rettsmøter kan bli et mer effektivt verktøy enn det som er situasjonen i dag. Andre forslag i proposisjonen er begrunnet i rettspedagogiske hensyn og lovfester praktiske bevisføringsmåter

som i all hovedsak samsvarer med gjeldende rett. Dette gjelder blant annet forslaget i punkt 8.4 om adgang til å føre dokumentbevis under innledningsforedraget.

Aktiv dommerstyring forutsetter at domstolene innfører arbeidsrutiner som sikrer at dommere får tilstrekkelig tid til å planlegge og styre saksbehandlingen. Det må settes av nok tid til at dommeren kan skaffe seg tilstrekkelig kunnskap om saken, slik at retten får de nødvendige forutsetninger for å føre kontroll med partenes opplegg og treffe de avgjørelser som kreves for å oppnå en forsvarlig og konsentrert behandling av saken. Ved fordelingen av saker som krever aktiv oppfølging, vil det for å oppnå formålet også være naturlig å ta hensyn til de juridiske dommernes erfaring, fagkompetanse, arbeidsbyrde og personlige egnethet. Mange domstoler tar også i dag slike hensyn ved saksfordelingen, se NOU 2020: 11 punkt 15.3.1 side 180.

Ved vesentlig tilsidesettelse av saksstyringsplikten i sivile saker kan domstollederen overta saken selv eller overføre den til en annen dommer, se tvisteloven § 11-7. En tilsvarende regel fremgår ikke av straffeprosessloven eller Straffeprosessutvalgets lovutkast. Departementet forutsetter likevel at manglende eller sendrektig saksstyring etter omstendighetene kan begrunne omfordeling av saken når hensynet til forsvarlig behandling tilsier det. Dette vil presumptivt bare være aktuelt i særlige tilfeller, se NOU 2016: 24 punkt 8.2.6 side 191. Domstolkommisjonen har også fremhevet at retten til domstolsbehandling innen rimelig tid etter Grunnloven § 95 og EMK artikkel 6 kan tilsi at domstolleder må kunne gripe inn dersom saksforberedelsen trekker urimelig ut i tid, jf. NOU 2020: 11 punkt 15.3.1 side 181. Manglende saksstyring vil etter omstendighetene i tillegg kunne utgjøre en saksbehandlingsfeil som kan føre til opphevelse.

Departementet vil avslutningsvis peke på at god samhandling mellom sakens aktører er nødvendig for at rettens saksstyring skal ha effekt. Et kulturskifte forutsetter at aktor, forsvarer og bistandsadvokat bidrar med sitt for at hovedforhandlingen gjennomføres smidig og konsentrert, se utredningen punkt 18.2.1 side 419 og punkt 17.1.3 side 383. Retten skal legge til rette for en god samhandlingskultur, men også påtalemyndigheten har på dette punkt et særlig ansvar.

Dialog mellom aktor og forsvarer vil ofte kunne bidra til at forhandlingene kan gjennomføres på en mer hensiktsmessig og effektiv måte enn det som ellers hadde vært mulig. I store straffesaker bør påtalemyndigheten derfor initiere slik

kontakt senest før saken oversendes til tingretten, se punkt 5.2 foran med videre henvisninger. Påtalemyndigheten vil i samråd med forsvarer dermed

kunne avklare hvilket rom som finnes for å forenkle eller forkorte hovedforhandlingen.

6 Rettens tilgang til og bruk av sakens dokumenter

6.1 Gjeldende rett

Utenfor hoved- og ankeforhandling skal rettens avgjørelser treffes på grunnlag av sakens dokumenter (politidokumentene) og opplysninger som eventuelt fremkommer gjennom muntlig behandling i rettsmøte. Dette er for eksempel regelen i saker om varetektsfengsling og ved forenklet behandling etter straffeprosessloven § 248 (tilståelsesdom).

Under forberedelse til og gjennomføring av hovedforhandlingen er hovedregelen at retten *ikke* har tilgang til sakens dokumenter. Som regel vil rettens medlemmer kun ha fått tiltalebeslutningen og bevisoppgaven på forhånd, se straffeprosessloven § 262 første ledd og punkt 7.1 nedenfor. Etter første ledd fjerde punktum kan imidlertid rettens leder eller forberedende dommer be om utlån av sakens dokumenter «om han finner behov for det». Dette gjøres i praksis sjelden.

Under hovedforhandlingen får retten normalt overlevert originalen eller en kopi av dokumenter som føres som bevis i medhold av § 302. Bare den delen av dokumentet som leses opp eller gjennomgås under hovedforhandlingen, blir ført som bevis, se § 305. Se punkt 8.3 nedenfor om skriftlig bevisføring.

At dommeren normalt ikke besitter saksdokumentene, beror på et bevisst lovgivervalg. I forarbeidene til gjeldende straffeprosesslov begrunnes ordningen blant annet med at «man anser det som en tvilsom fordel om retten skulle ta aktiv del i forberedelsen av bevisførselen for hovedforhandlingen», jf. NUT 1969: 3 Innstilling om rettergangsmåten i straffesaker side 293. Det ble også lagt vekt på at ordningen sparer tid og arbeid, og at man unngår at rettens leder «ved studium av dokumentene kommer til å gjøre seg opp en forhåndsmening om saken». En adgang til å få tilsendt dokumentene ble beholdt for det tilfellet at retten skulle se behov for det. Justiskomiteen mente behovet særlig ville kunne oppstå i kompliserte saker, og presiserte at regelen var viktig fordi rettens administrator har hovedansvaret for å avhøre den tiltalte, se Innst. O. nr. 37 (1980–81) side 32–33.

Det er helt opp til rettens skjønn om adgangen til å innhente saksdokumentene skal benyttes, og det er antatt at rettens beslutning etter sin art er uangripelig etter § 377, se Keiserud m.fl.: Straffeprosessloven kommentarutgave bind II (5. utgave, Oslo 2020) side 1374 («Keiserud m.fl., Straffeprosessloven, 2020»). Om behovet for tilgang heter det på side 1101:

«I vidløftige saker hvor lederen ønsker selv å eksaminere tiltalte inngående, jf. § 91 annet ledd første punktum, vil han kunne ha behov for mer detaljkunnskap i saken enn det kopien av tiltalebeslutningen og bevisoppgaven gir. I slike tilfeller vil han kunne be om utlån av sakens dokumenter. En annen grunn til utlån kan være å få anslått sakens omfang av hensyn til berammelsen, for å avgjøre en tvist mellom påtalemyndigheten og forsvareren om bevisføringen, jf. § 266, eller for å ta standpunkt til en begjæring om oppnevning av forsvarer etter § 100 annet ledd [...] I slike tilfeller er det likevel oftest mer hensiktsmessig å be om en skriftlig redegjørelse etter tredje ledd.»

Loven har blitt forstått slik at saksdokumentene i utgangspunktet ikke skal være tilgjengelige for retten etter avsluttet hovedforhandling, når disse ikke er dokumentert i retten, se Rt. 1970 side 187 og Keiserud m.fl., Straffeprosessloven, 2020 side 1101 og 1223–1224, med videre henvisninger. Det følger videre av påtaleinstruksen § 26-1 annet ledd at «[n]år saken tas opp til doms, skal aktor ta med de av sakens dokumenter som ikke er lagt fram i retten». I NOU 1984: 27 *Ny påtaleinstruks* side 167 er regelen begrunnet med at det må anses uheldig at dommeren under domsforhandlingen beholder dokumenter som ikke kan anses dokumentert under hovedforhandlingen.

Lagmannsretten kan i likhet med tingretten innhente sakens dokumenter i medhold av § 262 første ledd fjerde punktum, jf. § 327 første ledd. I utgangspunktet mottar lagmannsretten alle etterforskningsdokumentene når ankesaken oversendes, jf. § 316, men dokumentene skal i medhold av § 329 sendes i retur til påtalemyndigheten når

anken er henvist til ankeforhandling. Fra samme tidspunkt slettes dokumentene i straffesaker som er digitale. Ønsker forberedende dommer å beholde dokumentene, bør det sikres notoritet om dette, se Keiserud m.fl., Straffeprosessloven, 2020 side 1101.

Rettsens tilgang til dokumenter som ikke har vært fremlagt eller dokumentert, har vært tema i enkelte nyere avgjørelser fra Høyesterett. I HR-2016-612-U var spørsmålet om opplysninger i et dokumentutdrag som ikke har vært ført som bevis, må fjernes fra utdraget etter at forhandlingen er avsluttet. Høyesteretts ankeutvalg uttalte at det ikke er i strid med loven eller med det overordnede prinsipp om rettferdig rettergang, herunder retten til kontradiksjon, om dommerne har tilgang til dokumenter som ikke har vært ført som bevis i retten, se avsnitt 12. Rettergangen må bedømmes samlet, og det må vurderes konkret ut fra domsgrunnene og eventuelt andre opplysninger om dommerne i strid med regelen i straffeprosessloven § 305 kan ha lagt vekt på bevis som ikke er ført i retten, og om det i tilfelle kan ha virket inn på avgjørelsens innhold.

I HR-2020-2157 ble det ikke ansett som en saksbehandlingsfeil at lagmannsretten under domskonferansene og domsskrivingen hadde hatt tilgang til hele det faktiske utdraget, som var på 7000 sider og inneholdt materiale som ikke var dokumentert. I avsnitt 77 fremhever ankeutvalget at rettsens adgang til slike dokumenter ikke er direkte regulert i straffeprosessloven, men at § 305 innebærer «at det ikke er en ubegrenset adgang til å anvende et dokumentutdrag uavhengig av hvor mange og hvilke udokumenterte dokumenter utdraget inneholder», se avsnitt 77. Ankeutvalget viser i denne forbindelse til at § 305 bygger på tiltaltes rett til å forsvare seg mot tiltalen, hvor det kontradiktoriske prinsipp er sentralt. Etter å ha gjennomgått tidligere avgjørelser hvor spørsmålet har vært behandlet, foretar ankeutvalget i avsnitt 87–88 følgende oppsummering:

«Disse avgjørelsene viser at det ikke kan oppstilles et generelt forbud mot at retten under arbeidet med dommen disponerer et faktisk utdrag selv om det inneholder udokumenterte bevis. Ved den konkrete vurderingen står hensynet til det kontradiktoriske prinsipp sentralt. Det er dermed særlig dersom utdraget inneholder vitneforklaringer – ikke minst dersom vitnet/vitnene ikke har forklart seg for retten – at det lett vil kunne være i strid med det kontradiktoriske prinsipp om retten disponerer utdraget. Men også andre udokumenterte bevis kan

etter omstendighetene tilsi at hensynet til det kontradiktoriske prinsipp medfører at utdraget ikke kan overleveres retten.

Hensynet til det kontradiktoriske prinsipp må avveies mot at rettssikkerhetsmessige hensyn, særlig i mer omfattende straffesaker, kan tilsi at det er behov for at retten disponerer utdraget. Erfaringsmessig er det slik at man ved forberedelsen av en sak tar flere dokumenter inn i utdraget enn det blir aktuelt å dokumentere under rettsforhandlingen. Dersom retten da under arbeidet med dommen ikke skulle kunne anvende et slikt utdrag, ville det både kunne vanskeliggjøre dommerarbeidet betydelig, og dessuten kunne føre til at retten legger feil faktum til grunn. Men av hensyn til det kontradiktoriske prinsipp er det viktig at påtalemyndigheten ved utarbeidelsen av utdraget nøye vurderer hvilke bevis som tas inn i utdraget.»

Ankeutvalget kom ved den konkrete vurderingen til at den aktuelle saken hadde betydelige likhetstrekk med saksforholdet i HR-2016-612-U. Det faktiske utdraget i saken var på 7000 sider og inneholdt primært utskrifter fra beslag, dokumentasjon for overføringer, privatforbruksregninger mv. Det var ikke påvist et eneste eksempel på at lagmannsretten hadde brutt det kontradiktoriske prinsipp ved å begrunne dommen i udokumenterte dokumenter. Det var derfor ikke begått noen saksbehandlingsfeil ved at lagmannsretten disponerte dokumentutdraget under domskonferansen og domsskrivingen, jf. avsnitt 90.

Det er omdiskutert hvorvidt politiforklaringer som leses opp under forhandlingene, kan fremlegges for retten i forbindelse med opplesningen. Loven inneholder ingen uttrykkelig regulering av dette spørsmålet. Det har i juridisk teori vært hevdet at dommeren er henvist til å bygge på egne notater fra opplesningen, og at retten ellers vil kunne legge uforholdsmessig stor vekt på den skriftlige forklaringen, se Keiserud m.fl., Straffeprosessloven, 2020 side 1224 og NOU 2016: 24 punkt 17.4.1 side 388. Det motsatte standpunktet inntas av Kjelby, som mener spørsmålet er løst i Rt. 1981 side 377 (på side 378), se Gert Johan Kjelby, «Bevisrettens grunnprinsipper og hovedregler i straffesaker», kapittel 3 i boken: «Bevis i straffesaker. Utvalgte emner», Ragna Aarli, Mary-Ann Hedlund og Sverre Erik Jebens (red.), Gyldendal 2015 side 143 til 144. Kjelby mener den aktuelle fremgangsmåten også benyttes for bevisopptak og dommeravhør i alle saker, og at det neppe er grunn til å ha en mer begrenset adgang

til politiforklaringer som etter loven kan leses opp. Tor Langbach: Straffesaksbehandling i tingrettene (2. utgave, Oslo 2016) side 328 inntar samme standpunkt.

Et beslektet spørsmål er hvilken tilgang retten har til dialogutskrifter og lignende, typisk dialogutskrifter av tilrettelagte avhør, se straffeprosessloven §§ 239 og 298 samt forskrift nr. 1098/2015 § 14. Selv om ikke utskriftene anses som dokumentbevis i medhold av § 302, er det blitt ansett som akseptabelt at dialogutskrift av tilrettelagte avhør deles ut til rettens medlemmer for at de lettere vil kunne følge med under avspillingen, jf. Keiserud m.fl., Straffeprosessloven, 2020 side 1212. Retten vil imidlertid ikke kunne ha tilgang til utskriften under domskonferansen og når dom skrives, se HR-2020-1150-U.

Når en politiforklaring fra et ikke møtende vitne begjæres opplest under hovedforhandlingen i medhold av straffeprosessloven § 297, må retten ofte ta stilling til om en eventuell domfellelse bare eller i avgjørende grad vil være basert på politiforklaringen, se Rt. 2013 side 1412 avsnitt 21 og 22. Den praktiske fremgangsmåten er i dag at retten venter med å ta stilling til opplesningsspørsmålet til den øvrige bevisføringen er ferdig, blant annet fordi vurderingen påvirkes av styrken på de øvrige bevis i saken. Aktor og forsvarer bes også uttale seg om forklaringens betydning. Retten har imidlertid i meddomsrettssakene ikke anledning til å gjøre seg kjent med innholdet i forklaringen før den har tatt stilling til opplesningsspørsmålet, se Rt. 1995 side 1453. Selv om tilgang vil gi retten et best mulig faktisk grunnlag for avgjørelsen om avskjæring, er det ansett som åpenbart uheldig at «den rett som skal dømme i saken, gjennom avgjørelse om bevisførselens omfang får fullstendig kjennskap til bevis som den deretter kanskje finner at den må avskjære av hensyn til siktedes rettigheter» (side 1456). Betenkelighetene ved en slik ordning var etter Høyesteretts oppfatning umiddelbart avgjørende i meddomsrettssaker, hvor alle rettens medlemmer deltar i avgjørelsen av prosessuelle spørsmål og i avgjørelsen av skyldspørsmålet og straffutmålingen.

Løsningen i Rt. 1995 side 1453 gjelder bare situasjonen der spørsmålet kommer opp under hovedforhandlingen. Hvis avskjæringsspørsmålet kommer opp under saksforberedelsen, kan forbedrende dommer i prinsippet gjøre seg kjent med innholdet i forklaringen. Etter straffeprosessloven § 269, jf. § 262, skal begjæring om opplesning varsles i bevisoppgaven. Retten har da mulighet til å avgjøre spørsmålet under saksforberedelsen og

holde rettsmøte til forhandling om dette, jf. § 272 første ledd bokstav c. Retten kan imidlertid også velge å utsette avgjørelsen til hovedforhandlingen, jf. § 272 tredje ledd, for eksempel der den øvrige umiddelbare bevisføring vil ha betydning for opplesningsadgangen. Se punkt 7.6.1 nedenfor. Deltar fagdommeren senere i den dømmende rett, kan vedkommende ikke legge vekt på andre bevis enn de som er ført under hovedforhandlingen, jf. straffeprosessloven § 305, sml. HR-2016-612-U.

6.2 Straffeprosessutvalgets forslag

Et samlet utvalg ønsker å videreføre regelen om at sakens dokumenter er en del av rettens avgjørelsesgrunnlag utenfor hoved- og ankeforhandling, se NOU 2016: 24 punkt 17.4.2 side 388–391. Ved spørsmålet om retten skal ha tilgang til sakens dokumenter under forberedelsen til hovedforhandling og den videre behandlingen av saken, har utvalget delt seg i et flertall og et mindretall.

Flertallet (åtte utvalgsmedlemmer) mener retten prinsipielt bør ha ubegrenset tilgang til sakens opplysninger, både til bruk under saksforberedelsen og i den videre behandlingen av saken. Flertallet åpner dermed for at retten helt eller delvis vil kunne ha tilgang under hovedforhandlingen, under domskonferansen og når dom skrives. Utvalget viser til at saken generelt vil bli best opplyst med bredest mulig tilgang til informasjon om de temaer som søkes belyst. Retten har også et ansvar for å opplyse saken og for å ivareta mistenktes rettigheter. Det kreves derfor en særlig begrunnelse hvis den skal ha dårligere informasjonstilgang enn partene. Uten tilgang til sakens opplysninger vil retten kunne mangle forutsetninger for å ta stilling til partenes forslag til saksopplegg, herunder vurdere om partenes bevisstilbud er tilstrekkelig, relevant og forholdsmessig. Dette kan gå ut over hensynene til konsentrasjon og effektivitet.

Flertallet mener faren for at retten danner seg en uheldig forhåndsoppfatning på grunnlag av politiforklaringer eller andre opplysninger, lett kan overdrives. Det er snarere grunn til å anta at en viss forhåndskunnskap vil styrke rettens forutsetninger for å oppfatte hvilke deler av bevisføringen som står sentralt. Også i dag vil dommeren i en straffesak kunne ha hatt befattning med saksdokumentene, for eksempel fordi retten har avgjort et spørsmål om tvangsmidler. Flertallets standpunkt innebærer ingen endringer i prinsippet om

at retten bare skal kunne bygge avgjørelsen på opplysninger som har vært gjenstand for behandling under hoved- og ankeforhandling, jf. straffeprosessloven § 305. Det må kunne forutsettes at profesjonelle dommere er i stand til å håndheve et slikt skille, og situasjonen er på dette punkt sammenlignbar med sivile saker, jf. tvisteloven § 11-1 første ledd.

Når det gjelder argumentet om at tilgang til saksdokumentene vil medføre en ubalanse mellom fagdommere og meddommere, påpeker flertallet at det etter forslaget er den samlede rett som skal ha tilgang til opplysningene, selv om det rent faktisk vil være den saksforberedende dommeren som har tilgang under saksforberedelsen. Det må imidlertid i denne sammenheng fremheves at dommerne har forskjellige roller når saken er til behandling, selv om de er sidestilt når avgjørelser skal treffes. Det er fagdommerne som har ansvaret for å administrere saken, og for å utføre denne oppgaven er det nyttig med en viss forhåndskjennskap til saken. Det er vanskelig å se at tilgang til sakens opplysninger vil føre til en ubalanse utover det som allerede følger av fagdommerens ansvar som administrator. I den grad det er behov for det, kan meddommerne orienteres om viktig informasjon som er fremkommet under saksforberedelsen, og gis direkte tilgang til dokumenter når det er hensiktsmessig. Dette vil for eksempel kunne gjøres under en konferanse som holdes forut for hovedforhandlingen.

Flertallet mener retten bør ha tilgang til politiforklaringer som leses opp under forhandlingene. Risikoen for at tilgang til forklaringene bevisst eller ubevisst blir tillagt for stor vekt, lar seg vanskelig bevise empirisk. Dommerne vil uansett kunne skrive ned det som leses opp, og det er vanskelig å se at det er noen reell fare for at politiforklaringene tillegges for stor vekt kun fordi de foreligger i skriftlig form. Det er også en viss fare for at retten vil tillegge forklaringen for *lite* vekt holdt opp mot mer håndfaste bevis (som teledata, SMS mv.). Det er grunn til å tro at partene vil påpeke feil og unøyaktigheter i politiforklaringer der dette forekommer, og at retten vil håndtere betydningen av slike forhold rasjonelt i bevisbedømmelsen.

Flertallet mener rettens faktiske tilgang og bruk av opplysningene bør styres ut fra de behov som gjør seg gjeldende i den enkelte sak. Utvalgets forslag bygger således ikke på at alle opplysninger automatisk må oversendes til retten, eller at det alltid må kreves at retten setter seg inn i materialet. Bruken av opplysningene må bedømmes ut fra sakens karakter og den informa-

sjon partene har gitt. I enkle og oversiktlige saker vil retten som regel ikke ha behov for annet enn opplysningene det skal føres bevis om.

Konkret foreslår flertallet at påtalemyndighetens og forsvarerens oversendelser til retten under saksforberedelsen skal inneholde «utdrag av sakens opplysninger av betydning for bevisføringen», se utvalgets lovutkast §§ 34-1 første ledd bokstav c og 34-4 annet ledd siste punktum. Utvalget uttaler på side 391:

«Dette omfatter bevis som skal fremlegges for retten, herunder politiforklaringer det kan være aktuelt å gjengi under hovedforhandlingen. Ellers skal opplysninger vedlegges i den utstrekning det er behov for det. Er det for eksempel ved oversendelsen klart at partene er uenige om behovet for å høre forklaringen fra et bestemt vitne, skal eventuelle politiforklaringer vedkommende har avgitt, vedlegges slik at retten får et best mulig grunnlag for å avgjøre spørsmålet.»

Ved behov for ytterligere opplysninger kan retten i medhold av lovutkastet § 34-8 gis tilgang når og i den utstrekning den finner behov for det av hensyn til saksforberedelsen eller sakens videre behandling. Flertallet mener at det ikke er grunn til å begrense rettens tilgang under rådslagningen. Siden dommen bare skal bygge på de opplysninger som er ført i rettsmøte, jf. straffeprosessloven § 305, vil ikke retten ha interesse av å lese saksopplysninger som ikke har vært tematisert.

Mindretallet (fire utvalgsmedlemmer) mener retten i det vesentlige ikke bør ha tilgang til saksopplysninger i større utstrekning enn det som følger av gjeldende rett. Mindretallet mener hensynene til å sikre tilliten til domstolene og rettens objektivitet, og til å motvirke ubalanse mellom fagdommer og meddommere, bør tillegges avgjørende vekt. Ifølge mindretallet vil flertallets forslag innebære en risiko for at retten bevisst eller ubevisst vektlegger opplysninger som ikke har vært gjenstand for kontradiksjon, og for at en slik forhåndsoppfatning legger føringer for den videre forståelsen og bedømmelsen av sakens bevis. Det har i denne sammenheng betydning at opplysninger i dokumentene først blir gjenstand for kontradiksjon under hovedforhandlingen. Dette skiller seg fra ordningen i sivile saker der det utveksles prosesskriv i forkant av forhandlingen.

Mindretallet mener at det er særlig problematisk å gi retten tilgang til avhør av mistenkte og vitner. Det som er nedtegnet i rapportene, gir ikke alltid et dekkende bilde av det som har foregått i

avhøret, og det er både urealistisk og lite hensiktsmessig tidsbruk å legge opp til at retten skal gjennomgå eventuelle lyd- og bildeopptak av det samme avhøret. Retten bør heller ikke gis tilgang til politiforklaringer som leses opp under hovedforhandlingen, ettersom dette medfører en risiko for at de tillegges uforholdsmessig stor betydning.

Mindretallet stiller spørsmål om tilgang til sakens opplysninger i tråd med flertallets forslag vil påføre dommerne unødig merarbeid som vil innebære at domstolene må tilføres ressurser.

Mindretallet mener at det som oversendes retten i medhold av lovutkastet § 34-1 bokstav c, utelukkende bør være «utdrag av skriftlige bevis som skal føres». Videre bør utkastet § 34-8 lyde slik for å markere at utlån utelukkende skal skje til bruk for saksforberedelsen: «Retten skal gis tilgang til sakens opplysninger når den finner behov for det av hensyn til saksforberedelsen».

6.3 Høringsinstansenes syn

6.3.1 I hvilken utstrekning bør retten kunne innhente og bruke sakens dokumenter?

Flertallet av *høringsinstansene* støtter flertallets forslag om at retten etter eget tiltak bør kunne innhente og bruke sakens dokumenter på alle trinn av saken, også under hovedforhandlingen og rådslagningen. Dette gjelder *Agder lagmannsrett, Borgarting lagmannsrett, Det nasjonale statsadvokatembetet, Domstoladministrasjonen, Dommerforeningen, Gulating lagmannsrett, Hordaland statsadvokatembeter, Innlandet politidistrikt, Jæren tingrett, Nordland statsadvokatembeter, Politidirektoratet, Riksadvokaten, Rogaland statsadvokatembeter, Sør-Øst politidistrikt, Økokrim og Øst politidistrikt*.

Borgarting lagmannsrett mener at tilgang til sakens dokumenter er en forutsetning for god og effektiv saksstyring, og at en viss forhåndskunnskap er nødvendig for å kunne ta stilling til partenes saksopplegg. Lagmannsretten er også enig med utvalgets flertall i at det ikke er grunn til å begrense rettens tilgang til sakens dokumenter under rådslagningen, og viser i denne forbindelse til at retten kun kan bygge på opplysninger som er behandlet i retten. *Borgarting lagmannsrett* antar at rettens leder under rådslagningen vil sørge for at drøftelsene bare knytter seg til det som er kommet frem i ankeforhandlingen, og til dokumentene som har vært behandlet i retten. Det kan likevel vurderes å fjerne enkelte typer dokumenter fra dokumentutdraget:

«Likevel har lagmannsretten forståelse for argumenter om at det kan fremstå som lite tilitvekkende at retten under rådslagningen har tilgang til saksdokumenter som det ikke har vært prosessuell adgang til å føre som bevis, for eksempel fordi beviset blir avskåret under ankeforhandlingen. Selv om realiteten er at rettens medlemmer under rådslagningen kun vil drøfte bevisene som har vært behandlet i retten, kan det vurderes om bevis som blir avskåret under ankeforhandlingen, bør tas ut av utdraget og leveres tilbake til aktor.»

Hordaland statsadvokatembeter uttaler at flertallets forslag vil sette retten i stand til «faktisk å gjennomføre en aktiv og sakstilpasset saksforberedelse og administrering av hele saken». Det uttales videre:

«Vi kan ikke se at dette representerer noen trussel mot prinsippene om muntlighet og bevisumiddelbarhet eller kravene til kontradiksjon. At meddommere ikke vil ha den samme tid, mulighet eller erfaring som fagdommere til å sette seg inn i sakens opplysninger underveis, mener vi heller ikke er noe som i seg selv bør stenge for en slik bestemmelse. Vi antar at retten vil be om slikt innsyn i de tilfellene det ligger eller kommer frem noe i saken som gir grunn til det, slik at det ikke vil skje i alle saker. Formålet med bestemmelsen oppfatter vi er at retten faktisk skal bli i stand til å forberede, lede og styre den rettslige behandlingen, ikke at retten skal ha denne muligheten for å få et bredere materielt avgjørelsesgrunnlag.»

Advokatforeningen, Jussbuss, Kristiansand tingrett, Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter, Oslo statsadvokatembeter, Rettspolitisk forening og Trøndelag statsadvokatembeter støtter mindretallets forslag om at tilgangen til saksdokumentene skal være begrenset til saksforberedelsen. Ingen av høringsinstansene går inn for å oppheve den gjeldende adgangen til å be om utlån, men flere er kritiske til flertallets generelle synspunkter om bruk av saksdokumentene.

Kristiansand tingrett ønsker ikke at adgangen til å få dokumentene utlevert skal brukes i en annen utstrekning enn i dag, og mener at en rekke vektige argumenter taler for å videreføre dagens ordning:

«Det viktigste er at dagens ordning sikrer at rettens medlemmer møter saken med et åpent sinn, og også gir grunn til tillit til at dette fak-

tisk skjer. Dommerrollen innebærer ofte gjennomgang av saksdokumenter, der gjennomgangen ofte skjer med det for øye at man skal ta en avgjørelse i saken, og det vil derfor kunne være krevende å lese dokumenter uten at man i det minste ubevisst danner seg oppfatninger, eller mistenkes for dette. [...] Straffesaker kan ikke sammenlignes med sivile saker, da straffesaksdokumentene er et produkt av den ene parts undersøkelser i saken, og tilsvarende derfor ikke stevning og tilsvarende i en sivil sak. Det foreligger videre ikke utskrift av parts- og vitneforklaringer i sivile saker. De rettssikkerhetsmessige hensynene kommer også i en annen stilling. Dagens ordning innebærer videre at rettens leder ikke sitter med andre opplysninger enn meddommerne. Det vil kunne virke reduserende på meddommerens rolle om fagdommeren sitter med fulle opplysninger om vitneforklaringer mv., uten at meddommerne har tilsvarende opplysninger.»

Advokatforeningen mener at flertallets argumentasjon gir uttrykk for en naivistisk holdning til politiets etterforskningsdokumenter, og mener tilgang til disse kan påvirke dommernes objektivitet:

«Det forhåndsbildet som skapes gjennom etterforskningsdokumentene kan [...] både mangle helt vesentlige bevis og inneholde bevis som fremstilles gjennom det syn politiet har inntatt, og eventuelt har søkt å få bekreftet gjennom etterforskningen. Dersom retten danner seg en forhåndsoppfatning basert på dette, vil det kunne være mye vanskeligere for den mistenkte å føre motbevis og eventuelt underbygge slik tvil som skal danne grunnlaget for en frifinnelse.

Etter Advokatforeningens syn er det både ut fra erfaring med etterforskning og rettslig behandling av straffesaker sterke grunner til å forebygge at standpunkter til viktige bevisspørsmål blir tatt for tidlig, og at en for tidlig oppfatning stenger for senere motforestillinger og kontradiksjon.»

Advokatforeningen tror også at flertallets forslag vil skape en ytterligere ubalanse mellom fagdommerne og lekdømmerne. Siden fagdommerne vil kunne danne seg en oppfatning av saken basert på dokumentene, vil lekdømmerne lett kunne oppfatte at fagdommeren vet mer om saken og kjenner dokumentene bedre enn dem. Ifølge høringsinstansen vil dette sannsynligvis forsterke fagdommerens autoritet og innflytelse, både

under bevisføringen i rettssalen og på dommerrommet under rådslagningen.

6.3.2 Bør noen saksdokumenter vedlegges påtalemyndighetens oversendelse til retten?

Høringsinstansene har delte oppfatninger om utvalgsflertallets forslag om at påtalemyndighetens oversendelse til retten skal inneholde «utdrag av sakens opplysninger av betydning for bevisføringen». Om politiforklaringer skal vedlegges eller ikke, er særlig omstridt.

Flertallets forslag støttes av *Borgarting lagmannsrett, Dommerforeningen, Domstoladministrasjonen, Innlandet politidistrikt, Kripos, Nordland statsadvokatembeter, Politidirektoratet, Rogaland statsadvokatembeter, Sør-Øst politidistrikt, Økokrim* og *Øst politidistrikt*.

En rekke høringsinstanser går imot flertallets forslag og mener at politiforklaringer ikke bør oversendes domstolen. Dette gjelder *Advokatforeningen, Asker og Bærum tingrett, Det nasjonale statsadvokatembeter, Eidsivating lagmannsrett, Hordaland statsadvokatembeter, Jussbuss, Kristiansand tingrett, Nordland politidistrikt, Oslo statsadvokatembeter, Rettspolitisk forening* og *Riksadvokaten*.

Høringsinstansene tolker lovutkastets formulering «utdrag av sakens opplysninger av betydning for bevisføringen» på ulike måter. Det samme gjelder merknaden om at påtalemyndigheten skal oversende «politiforklaringer det kan være aktuelt å gjengi under hovedforhandlingen». For eksempel synes både *Dommerforeningen* og *Borgarting lagmannsrett* å forstå forslaget slik at påtalemyndighetens oversendelse alltid skal inkludere politiforklaringene til samtlige vitner som vil bli påberopt. *Politidirektoratet* og *Øst politidistrikt* legger på den annen side til grunn en snevrere tolkning som åpner for at kun dokumentbevisene oversendes i en ordinær sak. Sistnevnte uttaler:

«Før hovedforhandling vet man sjelden om en politiforklaring helt eller delvis skal leses opp, så det normale vil være oversendelse kun av de skriftlige dokumentbevisene. I de vanlige sakene vil dette være noen få dokumenter. Øst pd er av den oppfatning at i «normalsakene» vil ikke dette medføre mye merarbeid verken på påtalesiden eller dommersiden idet dokumentmengden normalt ikke er særlig stor. Retten vil likevel få noe bedre innsikt i saken enn i dag og i noe større grad være bedre rustet til å lede

forhandlingene på en effektiv, konsentrert og forsvarlig måte. Videre er bestemmelsen i forslaget fleksibel slik at behovet kan tilpasses den enkelte sak. Øst pd er derfor enige med flertallets begrunnelse og argumentasjon.»

Hordaland statsadvokatembeter, Nordland politidistrikt og Oslo statsadvokatembeter mener ordlyden og spesialmerkene gir liten veiledning når det gjelder hvilke dokumenter som skal oversendes.

Noen av høringsinstansene som er negative til flertallets forslag, mener endringen vil medføre merarbeid og tidkrevende prosessuelle tvister. For eksempel antar *Oslo statsadvokatembeter* at forsvarer ofte vil bestride utvelgelsen av dokumenter, noe som lett vil medføre prosesser som «vil stjele mye tid og bringe aktors oppmerksomhet bort fra det som det er grunn til å fokusere på». Det uttales videre:

«Oslo statsadvokatembeter er bekymret for at dersom politiforklaringer gjøres tilgjengelige for dommerne, vil faren for at retten vil fortape seg i uvesentlige detaljer bli betraktelig større. Dette vil føre til tidkrevende avklaringer og diskusjoner, og – ikke minst – at retten ikke vil konsentrere seg om de vesentlige delene av politiforklaringene. Dagens ordning, hvor retten ikke har tilgang til politiforklaringene, gir en større mulighet for at bevisførselen konsentreres om det som er relevant. Et viktig moment i denne forbindelse, som ikke synes å være drøftet av utvalget, er at politiforklaringene blir til under etterforskningen og av den grunn nødvendigvis vil inneholde en god del informasjon som senere viser seg å være irrelevant for det retten skal ta stilling til.»

Eidsivating lagmannsrett, Nordland politidistrikt og Riksadvokaten støtter mindretallets forslag om at dokumentutdraget kun skal inneholde «utdrag av skriftlige bevis som skal føres». *Riksadvokaten* er imidlertid negativ til at det skal være obligatorisk å utarbeide et dokumentutdrag under saksforberedelsen, og mener at det bør overlates til retten å vurdere om det er behov for å få oversendt dette:

«Utarbeidelse av dette allerede på tiltalestadiet vil utvilsomt medføre merarbeid for påtalemyndigheten, samtidig som det for retten i de fleste straffesaker ikke vil være behov for å sette seg inn i bevisene på forhånd utover den presentasjon som gis i bevisoppgaven og tilsvar fra forsvarer. I omfangsrrike saker, særlig de med

store dokumentmengder, vil det dessuten kunne by problemer å gjøre ferdig et dokumentutdrag allerede på tiltalestadiet. Når det gjelder utdragets innhold, bør det være begrenset til de dokumentbevis som skal føres for retten. Det er vanskelig å se noe praktisk behov for at politiforklaringer det kan være aktuelt å gjengi, skal sendes til retten på forhånd. Det er også en fare for at en slik ordning, hvor retten kun mottar et utvalg av forklaringene, kan gi retten et skjevt bilde av saken under saksforberedelsen.»

Asker og Bærum tingrett er kritisk til en omfattende oversendelsesplikt, men mener påtalemyndigheten med fordel kan sende enkelte dokumenter, slik som rettspsykiatriske rapporter, på forhånd. Retten bør også få tilsendt de opprinnelige dommene i saker om forlengelse av og prøveløslatelse fra forvaring.

Kripos påpeker at det allerede på tiltalestadiet vil kunne være problematisk å oversende et dokumentutdrag i store og kompliserte saker, og at det bør være anledning til å sende det på et senere tidspunkt, for eksempel etter en frist satt av retten.

Advokatforeningen mener § 34-1 første ledd bokstav c om utdrag bør erstattes med en bestemmelse om at påtalemyndigheten plikter å gi en redegjørelse for eventuelle rettsforhold av betydning for straffbarheten.

6.3.3 Bør retten gis kopi av politiforklaringer som leses opp?

Utvalget har foreslått at retten skal ha tilgang til politiforklaringer som leses opp under forhandlingene. Retten vil etter forslaget dermed presumptivt også ha adgang til de oppleste forklaringene under domskonferansen og når dom skrives. Et klart flertall av høringsinstansene som har uttalt seg om spørsmålet, er positive til forslaget. Dette gjelder *Agder lagmannsrett, Asker og Bærum tingrett, Borgarting lagmannsrett, Det nasjonale statsadvokatembetet, Dommerforeningen, Jæren tingrett, Oslo statsadvokatembeter, Oslo tingrett, Trøndelag statsadvokatembeter, Vestfold og Telemark statsadvokatembeter* og *Øst politidistrikt*.

De fleste høringsinstansene trekker frem at det vil effektivisere rettens arbeid om den slipper å notere fra opplesningen. *Vestfold og Telemark statsadvokatembeter* mener at det «kan bringe tankene hen på anstaltmakeri at en opplesning av en politiforklaring må skje på en måte som gjør at retten medlemmer må notere (for den del ordrett)

hva som står i forklaringen». *Oslo tingrett* beskriver dagens ordning som «en lite hensiktsmessig arbeidsmetode».

Dommerforeningen uttaler at også hensynet til sakens opplysning taler for forslaget:

«Under hovedforhandlingen er dagens system hvor rettens medlemmer må notere når politiforklaringen leses opp, svært lite tilfredsstillende. Det er krevende å følge med når politiforklaringen kun leses opp. Risikoen for misforståelser er klart til stede, og viktig informasjon kan gå tapt og lede til at disse bevisene tillegges mindre vekt ved den samlede bevisbedømmelsen enn de etter sitt innhold fortjener.»

Agder lagmannsrett mener partenes opplesning av ulike avsnitt i en politiforklaring ikke sjelden blir så fragmentarisk og springende at det er vanskelig å tilegne seg en klar forståelse av innholdet av forklaringen når den leses i sammenheng.

Trøndelag statsadvokatembeter mener dagens ordning fremstår som meningsløs i tilfeller hvor en politiforklaring må leses opp i sin helhet, for eksempel fordi tiltalte eller vitnet nekter å avgi forklaring. Høringsinstansen viser til at slike forklaringer ikke sjelden er omfattende.

Øst politidistrikt er kritisk til mindretallets begrunnelse for å nekte retten tilgang til kopi av politiforklaringer som leses opp i retten, og viser til at retten kan foreta en stenografisk nedtegning og ta denne med til rådslagningen og domsskrivingen. Høringsinstansen mener det «ikke [er] lett å få grep om hva som gjør at det er fare for at en fotokopi av politiforklaringen i rettens hånd skal gis uforholdsmessig stor vekt, mens en nøyaktig nedtegning eller en lydversjon av den samme opplesning ikke vil gjøre det».

Advokatforeningen støtter mindretallets forslag og begrunnelse:

«I dag er det viktig at oppleste forklaringer ikke legges fram for retten for å unngå at ikke disse gis et særlig gjennomslag i forhold til forklaringer som er avgitt muntlig. Men selv om alle forklaringer skal kunne legges fram og ulikheten derved faller bort, kan det ikke være tvil om at dette vil forandre straffeprosessen på en temmelig grunnleggende måte. Rettens medlemmer vil da selv kunne forsøke å utlede sitt syn fra ordlyden i forklaringer som ikke er belyst muntlig i retten. Det er også fare for at dette kan svekke rettens oppmerksomhet om forklaringene under rettsforhandlingene. Det vil

ikke da være samme behov for å notere som i dag, og nettopp behovet for å notere og huske bevisførselen er viktig for å skjerpe konsentrasjonen.»

6.4 Departementets vurdering

6.4.1 I hvilken utstrekning bør retten kunne innhente og bruke sakens dokumenter?

Departementet går inn for å videreføre ordningen i straffeprosessloven § 262 første ledd fjerde punktum om at retten kan kreve å få oversendt sakens dokumenter. Anvendelsesområdet bør imidlertid utvides i tråd med utvalgets lovutkast § 34-8. Det foreslås også at bestemmelsen gis en mer fremskutt plassering i straffeprosessloven, se forslaget til ny § 274 a i kapittel 21. Se også forslaget til henvisningsbestemmelse i § 295 i kapittel 22.

Prinsipielt sett mener departementet at retten bør ha tilgang til sakens dokumenter på alle trinn av saken, også under hovedforhandlingen og rådslagningen. Departementet kan her i det vesentlige slutte seg til utvalgsflertallets argumentasjon, se utredningen punkt 17.4.2. side 389–391. Det kan vanskelig i seg selv anses for å være i strid med prinsippet om rettferdig rettergang at retten under hovedforhandlingen, domskonferansen og domsskrivingen har tilgang til dokumenter som ikke har vært ført som bevis. I likhet med utvalgsflertallet mener departementet at det må kunne forventes «at profesjonelle dommere er i stand til å håndheve et skille mellom hva man har tilgang til av informasjon, og hva man bygge på av den informasjonen man har tilgang til», se utredningen punkt 17.4.2 side 390. Norske dommere er vant med å håndtere et slikt skille. For straffesakene medfører regelen i straffeprosessloven § 305 at retten kun kan bygge på bevis som er ført under hovedforhandlingen. Bevis som tiltalte ikke har anledning til å imøtegå, skal dermed ikke tas i betraktning. Et tilsvarende skille gjelder i sivile saker, se tvisteloven § 11-1 første ledd. Reglene er begrunnet i det kontradiktoriske prinsipp.

Etter departementets syn bør den blotte tilgang til udokumenterte opplysninger under domskonferansen og domsskrivingen ikke utgjøre en saksbehandlingsfeil. Siden dommen i tråd med § 305 bare skal bygge på bevis som er ført, vil retten på dette stadiet uansett ikke ha interesse av å lese saksdokumenter som ikke har vært tematisert, se utredningen punkt 17.4.2 side 391. Det prinsipielle utgangspunktet om at tilgang til opplysninger ikke i seg selv er betenkelig, bør

også gjelde for vitneforklaringer som er inntatt i saksdokumentene, også når vitnene ikke har forklart seg for retten. Sistnevnte medfører en viss kursendring sammenlignet med ankeutvalgets avgjørelse i HR-2020-2157-U, hvor det i avsnitt 87 fremheves at slik tilgang «lett vil kunne være i strid med det kontradiktoriske prinsipp», se punkt 6.1 foran. Utgangspunktet vil i stedet være at det må vurderes konkret om domstolen i strid med § 305 har lagt vekt på vitneforklaringer som ikke er ført for retten, samt om det kan ha virket inn på avgjørelsens innhold, sml. HR-2016-612-U avsnitt 12. Spørsmålet må vurderes ut fra domsgrunnene og eventuelle andre opplysninger.

Den foreslåtte løsningen har praktiske fordele. Som fremhevet i HR-2016-612-U avsnitt 8 er det knyttet særlige utfordringer til å renske omfattende elektroniske utdrag for udokumenterte dokumenter eller deler av dokumenter, se også HR-2020-2157-U avsnitt 88. Og hvis retten innhenter etterforskningsdokumentene, må de som utgangspunkt ikke returneres eller slettes etter at saken er tatt opp til doms. Forslaget stenger likevel ikke for at retten i spesielle tilfeller kan beslutte at dommerne ikke skal ha tilgang til enkelte dokumenter under rådslagningen og domsskrivingen. Dette kan etter omstendighetene være aktuelt i tilknytning til bevis som det ikke er prosessuell adgang til å føre, og hvor det faktum at beviset er i rettens besittelse, gir anledning til sterk mistro og kan svekke tilliten til domstolen.

At retten prinsipielt sett skal ha tilgang til saksdokumentene på ethvert trinn av saken, tilsier ikke at samtlige dokumenter rutinemessig bør oversendes til retten sammen med tiltalebeslutningen og bevisoppgaven. I punkt 6.4.2 foreslås det at påtalemyndighetens oversendelse alltid skal inkludere dokumentbevis som skal føres etter § 302. I små saker er det normalt ikke behov for mer enn dette. Det er altså behovet for å sette seg inn i sakens øvrige dokumenter, særlig relevante politiforklaringer, som vil bli ivaretatt av den nye regelen. Et slikt behov vil nok først og fremst melde seg i saker av noen størrelse. Etter forslaget til ny § 274 a, jf. § 295, skal retten kunne gjøre seg kjent med dokumentene når og i den utstrekning den finner behov for det av hensyn til saksforberedelsen eller sakens videre behandling. Den faktiske bruken skal bero på de behov som gjør seg gjeldende i den enkelte sak. Relevante momenter er sakens art og omfang samt de opplysninger partene har formidlet, se utredningen punkt 17.4.2 side 390. Retten har ikke plikt til å gjennomgå alle dokumenter den har tilgang til.

Tilgang til saksdokumentene vil i prinsippet kunne bidra til dommeren får bedre oversikt over sakens sentrale tvistepunkter, slik at det blir lettere å ta stilling til partenes saksopplegg og kontrollere bevisføringen. Retten kan dermed styre saksforberedelsen og hovedforhandlingen mer effektivt. Samtidig må det tas i betraktning at saksdokumentene i større saker ofte er svært omfattende og lite oversiktlige. Dokumentene vil også kunne inneholde mye informasjon som er lite relevant for domstolsbehandlingen. Nyttverdien av en fullstendig gjennomgang for å oppnå en bedre oversikt over saken vil derfor normalt ikke forsvare den betydelige tidsbruken som vil medgå. Mangelen på kontradiksjon forbundet med en slik gjennomgang gir også grunnlag for betenkeligheter.

En avgrenset og målrettet bruk av saksdokumentene kan likevel etter forholdene bidra til en mer effektiv straffesaksbehandling. Tilgang vil særlig kunne være hensiktsmessig når retten skal avgjøre prosessuelle tvister under saksforberedelsen, for eksempel knyttet til bevisføringen. Andre eksempler på situasjoner der bruk av saksdokumentene kan være aktuelt, er nevnt i punkt 6.1. I motsetning til i dag – hvor hjemmelen i nåværende § 262 første ledd fjerde punktum i praksis benyttes svært lite – mener departementet at det ikke bør være noe uvanlig ved at retten benytter seg av adgangen til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter.

I likhet med dagens lovbestemmelse åpner lovforslaget for at retten kan be påtalemyndigheten om å få overlevert nærmere spesifiserte enkeltdokumenter. Dette kan i mange tilfeller være mer formålstjenlig enn å innhente samtlige dokumenter. Et eksempel er at retten ved avgjørelsen av en tvist om bevisføring under saksforberedelsen ber om å få oversendt de dokumenter som er relevante for spørsmålet. Et annet er at retten ber påtalemyndigheten om å få oversendt et utdrag av politiforklaringer fra vitner som er ført opp i bevisoppgaven.

Retten kan selvsagt også tilføres sakkunnskap på andre måter enn ved at den innhenter og gjør seg kjent med politidokumentene. Et pålegg fra retten om at påtalemyndigheten skal utarbeide en skriftlig redegjørelse for saken, vil ofte kunne være mer betryggende enn at dommeren på egenhånd setter seg inn i etterforskningsdokumentene. Hensynet til kontradiksjon er ivaretatt gjennom at tiltalte og forsvarer gis mulighet til å kommentere redegjørelsen. Andre alternativer er at det avholdes et saksforberedende møte, eller at retten fastsetter en frist for inngivelse av sluttinnlegg.

Dagens ordning bygger på at tingretten må be påtalemyndigheten om å få oversendt etterforskningsdokumentene. Utvalgets lovutkast § 34-8 bestemmer tilsvarende at retten skal «gis tilgang» når den finner behov for det. Etter departementets oppfatning bør ordlyden ikke stenge for en mulig digital løsning som gir retten umiddelbar tilgang til dokumentene uten å måtte gå veien om en forespørsel til påtalemyndigheten, som uansett ikke har adgang til å nekte å etterkomme utlånsbegjæringen. For departementet er det vanskelig å se noen vektige grunner som taler mot en slik ordning såfremt det sikres tilstrekkelig notoritet. Det foreslås derfor at retten kan «gjøre seg kjent» med dokumentene, selv om den praktiske fremgangsmåten inntil videre fortsatt vil være at tingretten må rette en forespørsel til påtalemyndigheten. En slik ordlyd passer også bedre med situasjonen der forberedende dommer i lagmannsretten vil beholde saksdokumentene etter at saken er henvist til ankeforhandling, se punkt 6.1 foran. Det er kunstig å be påtalemyndigheten om tilgang til saksdokumenter man allerede besitter. En annen sak er at det bør sikres notoritet om hva lagmannsretten beslutter.

På samme måte som utvalgsflertallet mener departementet at lovforslaget ikke vil bidra til større ubalanse mellom fagdommere og lekdommere utover det som allerede følger av dagens system. Som utvalget fremhever i utredningen punkt 17.4.2 side 390, er rollefordelingen mellom fagdommere og lekdommere forskjellig. Fagdommerne har et særlig ansvar med hensyn til å forberede og administrere saken, noe som medfører at en viss forhåndskjennskap til saken er verdifullt. Under saksforberedelsen er det uansett kun saksforberedende dommer som har tilgang. Skulle det oppstå behov for at meddommerne gjøres kjent med viktig informasjon som er fremkommet under saksforberedelsen, vil det kunne gjøres på en hensiktsmessig måte, for eksempel i konferansen som normalt holdes før hovedforhandlingen. Dette kan det etter gjeldende rett være behov for også ellers.

Selv om det i prinsippet er den samlede rett som har tilgang til saksdokumenter som innhentes, er det på grunn av den nevnte rollefordelingen normalt ikke nødvendig at samtlige av rettens medlemmer har dokumentene tilgjengelig under hovedforhandlingen og rådslagningen. I praksis må det i stor grad være opp til administrator å bedømme i hvilken grad det er hensiktsmessig at meddommerne gis direkte tilgang til dokumentene. Skal retten avgjøre en prosessuell tvist under hovedforhandlingen hvor innholdet i doku-

mentene har betydning, må likevel utgangspunktet være at samtlige av rettens medlemmer gis tilgang. I meddomsrettssaker deltar alle rettens medlemmer i avgjørelsen av prosessuelle spørsmål. Videre skal selvsagt alle dommerne gis tilgang til bevis som føres etter § 302, jf. § 305. For å sikre en ensartet praksis er det ønskelig at Domstoladministrasjonen gir nærmere retningslinjer om lekdommeres dokumenttilgang under hoved- og ankeforhandlingen.

Det foreslås ingen endringer i ordningen om at den dømmende rett ikke kan gjøre seg kjent med innholdet i en politiforklaring før den har avgjort om det er adgang til opplesning i medhold av straffeprosessloven § 297, se punkt 6.1 foran. På den ene siden vil utvilsomt retten få et best mulig grunnlag for avgjørelsen av avskjæringsspørsmålet hvis den kjenner politiforklaringens innhold, idet et sentralt spørsmål er «om en eventuell domfellelse bare eller i avgjørende grad vil være basert på politiforklaringen», se Rt. 2013 side 1412 avsnitt 21 og 22. På den annen side støtter en slik ordning på «åpenbare motforestillinger», se Rt. 1995 side 1453 (på side 1456). Departementet er enig i at det er betenkelig med en ordning som legger opp til at rettens medlemmer under hovedforhandlingen gis fullstendig kjennskap til innholdet av et bevis som retten kanskje deretter må avskjære av hensyn til siktedes rettigheter. Departementet nevner for øvrig at slike spørsmål bør søkes avgjort under saksforberedelsen så langt det er hensiktsmessig, se punkt 7.6.4 og lovforslaget § 273. Den forberedende dommeren vil da kunne gjøre seg kjent med forklaringsinnhold. Forberedende dommer vil ikke nødvendigvis være dommer under hovedforhandlingen, og det ligger uansett i rollen som forberedende dommer at denne dommeren ofte vil få en annen forhåndskunnskap om saken enn dommerne i den dømmende rett. Dette vil særlig gjelde når det legges opp til mer aktiv dommerstyring under saksforberedelsen. Deltar fagdommeren senere under hovedforhandlingen, kan ikke vedkommende legge vekt på andre bevis enn de som er ført under hovedforhandlingen, jf. straffeprosessloven § 305, sml. HR-2016-612-U.

6.4.2 Bør noen saksdokumenter vedlegges påtalemyndighetens oversendelse til retten?

Departementet foreslår å følge opp mindretallets forslag om at påtalemyndigheten kun skal oversende skriftlige bevis (dokumentutdraget) som skal føres for retten. Dermed vil retten allerede

under saksforberedelsen gis tilgang til sakkyndige rapporter og andre dokumentbevis som skal føres i medhold av straffeprosessloven § 302. Dette vil kunne gi retten et bedre overblikk over saken og i noen grad styrke dens forutsetninger for å drive aktiv saksstyring. Denne løsningen gir også en retts teknisk god regel. Se lovforslaget § 262 første ledd bokstav c.

Det å få dokumentutdraget på forhånd vil neppe i seg selv gjøre saksforberedende dommer i stand til å drive aktiv saksstyring. Forslaget må på dette punkt imidlertid ses i sammenheng med andre tiltak som er ment å gi retten bedre forutsetninger for dommerstyring, slik som en mer informativ bevisoppgave, tilsvar fra forsvarer og en eventuell skriftlig redegjørelse fra påtalemyndigheten. Forslaget vil på denne måten særlig kunne få betydning i større straffesaker som reiser kompliserte faktiske og rettslige problemstillinger. I de enkle og oversiktlige sakene vil forslaget neppe føre til noen større besparelser, men departementet kan ikke se noen vesentlige ulemper med at domstolene også i disse sakene får dokumentutdraget i forkant.

Selv om forslaget medfører at retten får tilsendt de skriftlige bevisene samtidig med tiltalebeslutningen og bevisoppgaven, forventes det ikke at saksforberedende dommer som en ren rutine skal gjennomgå samtlige dokumentbevis på dette stadiet av saken. Bruken av dokumentene under saksforberedelsen må styres ut fra de behov som gjør seg gjeldende i den konkrete saken. Siden forventningene til lekdommere er andre enn til fagdommere, som har ansvar for å forberede og administrere saken, antar departementet at det normalt ikke er nødvendig at dokumentbevisene sendes ut til meddommerne i forkant av hoved- eller ankeforhandlingen samtidig med tiltalebeslutningen og bevisoppgaven, se punkt 6.4.1 foran. Departementet forutsetter at Domstoladministrasjonen gir nærmere retningslinjer om hvilke dokumenter lekdommere skal ha tilgang til og når. Dette vil sikre en enhetlig behandling av disse spørsmålene i domstolene.

At dokumentutdraget etter lovforslaget skal oversendes samtidig med tiltalebeslutningen og bevisoppgaven, vil neppe føre til nevneverdig merarbeid for påtalemyndigheten. Siden stadig flere straffesaker er digitale, foreligger dokumentbevisene normalt elektronisk. Med dagens teknologi er det svært enkelt å produsere digitale utdrag. Et utdrag må uansett utarbeides på et eller annet tidspunkt, og forslaget fører dermed bare til at tidspunktet for fremleggelse flyttes frem i tid. At påtalemyndigheten allerede på påtalestadiet må

gjøre en grundigere jobb med å gjennomgå og sammenstille aktuelle dokumentbevis, kan tvert imot spare tid og arbeid. Utarbeidelsen av dokumentutdraget vil ofte ta mer tid når saken ikke lenger er friskt i minne. Foretas et aktorbytte før hovedforhandlingen, vil det være en fordel at utdraget allerede er utarbeidet.

Departementet ønsker ikke å følge opp flertallets forslag om at påtalemyndigheten skal oversende et utdrag av politiforklaringene. Generelt vil det i enkle og oversiktlige saker som regel ikke være behov for at retten gis forklaringene på forhånd, ettersom utsiktene til en mer effektiv og konsentrert gjennomføring av hovedforhandling som regel er beskjedne. Tvert imot vil saksavviklingen samlet sett kunne bli mer ressurskrevende, blant annet fordi det vil kunne oppstå tvister om hvilke forklaringer som skal inkluderes i utdraget. Dessuten inneholder politiforklaringene ofte mye informasjon som ikke er relevant for den aktuelle straffesaken. Siden retten til enhver tid kan gjøre seg kjent med forklaringene i medhold av forslaget til ny § 274 a, er behovet for flertallets ordning uansett ikke stort.

Det vil ikke alltid være mulig å ferdigstille et endelig dokumentutdrag før påtalemyndigheten oversender saken til retten. Det kan for eksempel skyldes at saken er svært omfattende, eller at det gjenstår visse etterforskingsskritt. Påtalemyndigheten vil i slike tilfeller kunne utarbeide en foreløpig versjon og foreta senere suppleringer ved behov. Det er ikke meningen at regelen om oversendelse av dokumentutdrag skal ha preklusive virkninger.

Se merknadene til § 262 for nærmere veiledning om hva dokumentutdraget skal inneholde.

6.4.3 Bør retten gis kopi av politiforklaringer som leses opp?

Departementet mener i likhet med utvalgets flertall at retten bør kunne gis tilgang til politiforklaringer som leses opp under forhandlingene. Dette er også oppfatningen til de aller fleste høringsinstansene. Forslaget til ny § 274 a, jf. § 295, gir hjemmel for overlevering i slike tilfeller. Regelen åpner også for at retten har tilgang til de oppleste forklaringene under domskonferansen og når dom skrives.

Forslaget vil gjøre det enklere for retten å følge med på innholdet av det som leses opp, og gir retten en bedre mulighet til å kontrollere om lovens vilkår for opplesning er oppfylt. At dommeren må skrive ned det som leses opp, er unødig tungvint, tar tid og medfører en risiko for at dom-

meren ikke fanger opp eller misforstår informasjon som har sentral betydning for saken. Dette gjelder særlig når hele eller store deler av forklaringen leses opp. Det er etter departementets vurdering ikke tilstrekkelige holdepunkter for at dommere vil tillegge en politiforklaring uforholdsmessig stor vekt ved bevisvurderingen bare fordi den fremlegges i skriftlig form.

Forklaringer som leses opp under forhandlingene, inngår i rettens avgjørelsesgrunnlag, se § 305. Retten kan derimot ikke legge vekt på sider av politiforklaringen som ikke er lest opp. Som nevnt i punkt 6.4.1 ovenfor forutsetter departe-

mentet at dommere er i stand til å håndheve dette skillet.

Det som er sagt foran, gjelder etter departementets oppfatning tilsvarende for rettens tilgang til dialogutskrifter av tilrettelagte avhør som spilles av under hovedforhandlingen, sml. HR-2020-1150-U, samt andre utskrifter av lydopptak, for eksempel opptak fra tingrettsbehandlingen, jf. § 300. Også i slike tilfeller vil forslaget til ny § 274 a, jf. § 295, gi hjemmel for at utskriften kan legges frem for retten, og for at retten kan ta med utskriften til rådslagningen.

7 Mer effektiv saksforberedelse

7.1 Forberedelse til hovedforhandling

7.1.1 Gjeldende rett

Reglene om forberedelse til hovedforhandlingen står i straffeprosessloven kapittel 21. Når påtalemyndigheten har besluttet å reise tiltale, sender den retten kopi av tiltalebeslutningen med oppgave over de bevis den vil føre, se straffeprosessloven § 262 første ledd. Med oversendelsen følger vanligvis et skriv – et berammingsbrev – hvor påtalemyndigheten angir hvor lang tid som bør settes av til hovedforhandlingen. Skrivet inneholder også opplysninger av betydning for gjennomføringen av saken, for eksempel om det er behov for tolk.

På grunnlag av påtalemyndighetens oversendelse oppnevner retten forsvarer og fastsetter tid og sted for hovedforhandlingen, jf. § 262 annet ledd og § 275. Påtalemyndigheten forkynner tiltalebeslutningen for tiltalte med underretning om hvem som er oppnevnt som forsvarer, og sender samtidig en kopi av tiltalebeslutningen og bevisoppgaven til forsvareren sammen med sakens dokumenter, se §§ 263 og 264. Etter §§ 265 og 266 kan forsvarer supplere bevisføringen og be om at påtalemyndigheten innhenter nye bevis.

Normalt er saksforberedelsen i de fleste straffesaker nokså knapp dersom man sammenligner med behandlingen av sivile tvister. Straffeprosessloven legger opp til en høyst begrenset saksbehandling i det store flertall av enkle og oversiktlige saker. I utgangspunktet får retten ikke oversendt saksdokumentene eller en nærmere redegjørelse for bevistilbudet eller saksforholdet. Denne ordningen skiller seg fra systemet i straffeprosessloven 1887, se Johs. Andenæs: Norsk straffeprosess (4. utgave ved Tor-Geir Myhrer, Oslo 2008) side 386:

«Etter strpl. 1887 ble saksdokumentene sendt til retten sammen med tiltalebeslutningen. I lagmannsrettssaker fikk retten i stedet en skriftlig redegjørelse for saken. Etter den nåværende lov får retten hverken saksdokumentene eller noen redegjørelse fra påtalemy-

digheten. Når man kommer til hovedforhandlingen, vil dommeren derfor normalt ikke vite mer om saken enn det som fremgår av tiltalebeslutningen. I forarbeidene er denne ordning begrunnet med at den sparer tid og arbeid [...] Dessuten unngår man at rettens formann ved studium av dokumentene gjør seg opp en forhåndsmening om saken.»

Etter gjeldende rett er det først og fremst partene – særlig påtalemyndigheten – som er pålagt ansvaret for saksforberedelsen i straffesaker. Retten spiller vanligvis ikke en aktiv rolle under forberedelsen med mindre det skulle oppstå prosessuelle tvister eller behov for bevissikring, se Ørnulf Øyen: Straffeprosess (2. utgave, Bergen 2019) side 293. Betydningen av god saksforberedelse og aktiv dommerstyring i store og kompliserte straffesaker har imidlertid fått økt oppmerksomhet i senere år, se punkt 5.2.

Som nevnt i punkt 5.1 åpner imidlertid loven for at retten kan innta en mer aktiv rolle når den anser det som hensiktsmessig. Retten kan blant annet avholde et saksforberedende rettsmøte, jf. §§ 272 og 274 annet ledd, be om tilgang til straffesaksdokumentene, jf. § 262 første ledd siste punktum, eller pålegge påtalemyndigheten å inngi en skriftlig redegjørelse for saken, jf. § 262 tredje ledd. De to sistnevnte verktøyene benyttes i praksis nokså sjelden.

De forskjellige kravene til dommeraktivitet i straffesaker og sivile saker kan i stor grad tilskrives det forhold at straffesakene har vært gjenstand for etterforskning på forhånd. Et av formålene med etterforskningen er å tjene som forberedelse for domstolsbehandlingen, se § 226 første ledd bokstav c. Under etterforskningen avhøres siktede og vitner, slik at påtalemyndigheten normalt kjenner siktetes standpunkt og kan innrette saksopplegget i samsvar med dette. Den selvstendige betydningen av saksforberedelsesstadiet er dermed betydelig mindre i straffesaker enn i sivile saker, se Johs. Andenæs: Norsk straffeprosess (4. utgave ved Tor-Geir Myhrer, Oslo 2008) side 385. Som nevnt i punkt 5.5 er det også et særtrekk ved straffesakene at den ene parten er et

offentlig organ som etter loven skal opptre objektivt ved å sikre en forsvarlig og effektiv saksbehandling, se også Ørnulf Øyen: Straffeprosess (2. utgave, Bergen 2019) side 293–295.

Siden september 2016 har det vært gjennomført et prosjekt i Oslo med hurtigbehandling av straffesaker hvor det foreligger unndragelsesfare og bevisbildet er klart og oversiktlig. Oslo tingrett har vært prosjektleder. Hurtigbehandlingsprosjektet gjennomføres innenfor gjeldende regelverk og er fra 2021 gjort til en permanent ordning, se Prop. 1 S (2020–2021) side 77. En vurdering av spørsmål om hurtigspor for straffesaker var en del av mandatet til Særdomstolsutvalget, som ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 7. mai 2015, men utvalget fremmet ingen forslag til lovendringer, se NOU 2017: 8 punkt 39 side 377. Særdomstolsutvalget viste i denne forbindelse blant annet til det pågående hurtigbehandlingsprosjektet og til Straffeprosessutvalgets vurderinger, se punkt 7.1.2 nedenfor.

7.1.2 Straffeprosessutvalgets forslag

I NOU 2016: 24 punkt 18 side 413–419 drøfter utvalget om det bør innføres regler om ytterligere saksforberedelse i straffesaker. Oppsummert er utvalgets syn at saksforberedelsen i alminnelige saker stort sett skal foregå på samme måte som etter gjeldende rett. Det foreslås imidlertid fleksible regler som åpner for ytterligere saksforberedelse ved behov.

På generelt grunnlag mener utvalget at samsfunnsutviklingen tilsier at det ikke lenger er hensiktsmessig med passive og tilbaketrunkne dommere som stiller med «blanke ark» til hovedforhandlingen, se også utvalgets generelle overveielser om dommerstyrt saksbehandling i utredningen punkt 17.1.3 side 383–384. Utvalget viser til at saksmengden har økt betraktelig, og at det er flere kompliserte saker, flere langvarige hovedforhandlinger og flere saker med fremmedspråklige tiltalte og vitner.

Etter utvalgets oppfatning er mulighetene for å legge til rette for en forsvarlig, konsentrert og effektiv saksbehandling som regel størst under saksforberedelsen:

«På dette stadiet ligger forholdene normalt til rette for at retten og partene kan avklare aktuelle spørsmål, og for at det legges en nærmere plan for den videre behandlingen. Avklaringer forutsetter imidlertid at domstolene og de øvrige aktørene har nødvendige ressurser, og at det settes av tid. Hvorvidt det er hensikts-

messig med avklaring og planlegging forut for forhandlingene, beror blant annet på om det samlet sett vil føre til ressursbesparelser.»

Utvalget påpeker at behovet for saksstyring og avklaringer under saksforberedelsen som et utgangspunkt beror på sakens størrelse og kompleksitet. Det er grunn til å tro man i de større straffesakene vil tjene på å bruke mer tid og ressurser på planlegging og avklaringer forut for hovedforhandling. De aller fleste straffesaker er imidlertid små og enkle, og etter utvalgets syn bør det derfor som utgangspunkt ikke legges opp til en mer omfattende saksforberedelse enn det som følger av praksis etter gjeldende lov:

«I de minste sakene vil man oftest være best tjent med å gå rett til forhandlingene uten noen egentlig saksforberedelse. Er faktum begrenset og bevisene få, vil aktørene enkelt danne seg et bilde av hva som vil kreves under forhandlingene, og for retten er det ikke behov for mer forhåndskunnskap om saken enn det som fremgår av tiltalebeslutningen og bevisopp-gaven, eventuelt supplert med praktiske opplysninger om påtalemyndighetens syn på hvor lang tid som bør avsettes til hovedforhandling, om det er behov for tolk, hvorvidt det kreves åstedsbefaring mv. Samtidig er det slik at det er de minste sakene det er klart flest av, og små effektivitetsgevinster i hver sak vil dermed gi store utslag i sum.»

Utvalget har vurdert om det bør etableres et tosporet system med ulike regler for saksforberedelse for små og store straffesaker, slik som i sivile saker, men har kommet til at reglene om forberedelse til hovedforhandling bør gjelde generelt, uavhengig av sakens art og størrelse. Utvalget foreslår å videreføre ordningen med forenklet pådømmelse ved tilståelsesdom i straffeprosessloven § 248, og mener det er vanskelig å finne egnede kriterier for ytterligere sporvalg. Videre vil det etter omstendighetene kunne melde seg et behov for mer utførlig saksforberedelse i de aller fleste sakstyper, slik at det vil kunne bli nødvendig å overføre en sak fra et prosessuelt spor til et annet. Mye av gevinsten ved en modell bygget på sporvalg ville i så fall gå tapt.

Utvalget foreslår fleksible regler som åpner for at mindre saker kan behandles med en helt begrenset saksforberedelse. Muligheten for hurtigbehandling av enkelte straffesaker er således ivaretatt. Etter lovutkastet skal reglene i lovutkastet §§ 34-1 til § 34-6 benyttes i alle saker. Dette

inkluderer bestemmelser om påtalemyndighetens oversendelse, rettens innledende behandling og tilsvarende fra forsvarer og bistandsadvokat. Samtidig gis retten adgang til å benytte ulike virkemidler for avklaringer og planlegging ut fra behovet i den enkelte sak, jf. §§ 34-7 til 34-12. Dette gjelder blant annet tiltak som saksforberedende rettsmøte, skriftlig redegjørelse og sluttinnlegg.

7.1.3 Høringsinstansenes syn

De fleste høringsinstansene gir sin tilslutning til utvalgets forslag om at noen av saksbehandlingsreglene skal gjelde for saksforberedelsen i alle saker, samtidig som loven skal gi tilgang på styringsverktøy som retten kan benytte ved behov. Dette gjelder *Advokatforeningen, Agder lagmannsrett, Asker og Bærum tingrett, Borgarting lagmannsrett, Den rettsmedisinske kommisjon, Dommerforeningen, Domstoladministrasjonen, Hordaland statsadvokatembeter, Jæren tingrett, Kripos, Nord-Troms tingrett, Oslo tingrett, Politidirektoratet, Riksadvokaten, Troms og Finnmark statsadvokatembeter, Økokrim, Ørnulf Øyen og Øst politidistrikt*.

Riksadvokaten er enig med utvalget i at det er fornuftig å innføre fleksible regler for saksforberedelse som kan tilpasses behovet i den enkelte sak:

«Riksadvokaten ønsker meget velkommen økt dommerstyring av straffesaker, og er positiv til at retten utstyres med virkemidler under saksforberedelsen som skal bidra til en konsentrert og effektiv avvikling av hovedforhandlingen. Samtidig bør ikke loven legge opp til saksforberedelse for noen av aktørene som det ikke er behov for i den konkrete sak, og som ikke vil effektivisere irettføringen i en slik utstrekning at det totalt sett oppnås besparelser. Reglene må derfor være fleksible. [...] Etter riksadvokatens syn fremstår dette som en fornuftig tilnærming, som sikrer at saksforberedelsen kan tilpasses behovet i den enkelte sak. Utvalget har vurdert om det i stedet bør innføres ulike behandlingsspor i små og store saker, men ikke funnet egnede kriterier for en slik ordning. Riksadvokaten deler denne oppfatningen.»

Borgarting lagmannsrett uttaler i samme retning:

«Lagmannsretten bemerker at det er stor variasjon mellom sakstypene og omfanget av straffesakene. Flere saker er forholdsvis over-

siktlig og reiser få problemstillinger som har behov for avklaring før ankeforhandlingen. Men det er også flere omfattende straffesaker hvor det er særlig viktig med en grundig og tilpasset saksforberedelse. Dette kan for eksempel gjelde kompliserte økonomiske straffesaker, straffesaker med et større antall tiltalte og/eller straffesaker hvor ankeforhandlingen er berammet over flere uker.

Borgarting lagmannsrett vil understreke at det er viktig at prosessreglene er fleksible slik at forberedende dommer kan tilpasse både aktivitetsnivå og virkemidler under saksforberedelsen til sakens art og omfang. Slik lagmannsretten ser det, gir de foreslåtte reglene saksforberedende dommer den nødvendige fleksibilitet.»

Politidirektoratet er også positiv til utvalgets forslag og mener at gode saksforberedelser bidrar til en konsentrert og effektiv irettføring:

«I mange saker er det i dag liten kontakt mellom aktørene forut for hovedforhandlingen, med den konsekvens at det blant annet er uklart hvilke bevisstemaer partene anser som sentrale. Tilsvarende gjelder for prosessuelle forhold, som med fordel kunne vært avklart forut for hovedforhandlingen.

Politidirektoratet er således positiv til utvalgets forslag om å legge til rette for en mer aktiv dommerstyring og kommunikasjon mellom retten og partene under saksforberedelsen. [...] [Det er] imidlertid klart at behovet for og gevinsten ved mer omfattende saksforberedelser er størst i de store og kompliserte sakene. I det videre lovarbeidet bør det derfor vurderes om det skal fremgå tydeligere av loven hvilke saksforberedelser som vil være mest aktuelle for de mindre og oversiktlige sakene.»

Dommerforeningen mener utvalget har gjort et riktig grep ved å foreslå generelle og fleksible regler for saksforberedelse. Dommerforeningen er også enig i at behovet for aktiv saksstyring først og fremst gjør seg gjeldende i de relativt få sakene som er omfattende og komplekse. Foreningens generelle synspunkter på aktiv saksstyring i straffeprosessen er omtalt i punkt 5.4.

Hordaland statsadvokatembeter stiller seg i utgangspunktet positive til utvalgets forslag og mener at regelverket vil legge til rette for en rask, konsentrert og effektiv prosess hvis det tolkes lojalt og riktig:

«Vi mener at det er en grunnleggende svakhet ved dagens lovgivning og praksis at retten har en for passiv rolle under saksforberedelsen. Dels på grunn av manglende muligheter og forutsetninger til å ta aktive grep, ser vi at rettens saksstyring i for mange saker er for passiv. Det kan innvendes at gjeldende lov åpner for at domstolene er langt mer aktive enn det som er praksis i dag, og at det derfor ikke er behov for lovendring. Det er imidlertid et faktum at muligheten som ligger der i dag i svært liten grad blir brukt. Vi er av en oppfatning at en lovendring er nødvendig for å sette en ny standard og tvinge igjennom en kultur- og holdningsendring.»

Bergen tingrett, Det nasjonale statsadvokatembetet, Kristiansand tingrett, Nordland politidistrikt, Oslo politidistrikt, Oslo statsadvokatembeter og Vestfold og Telemark statsadvokatembeter er i hovedsak negative til utvalgets forslag. Disse høringsinstansene frykter gjennomgående at utvalgets forslag vil kunne gjøre saksforberedelsen i de mindre sakene mer omstendelig og ressurskrevende enn nødvendig. *Kristiansand tingrett* uttaler:

«Slik Kristiansand tingrett ser det, har utvalget her foreslått en rekke tiltak som er egnet for store kompliserte straffesaker, men som kun er egnet til å gi større ressursbruk i mindre saker. Det store flertallet av straffesaker er mindre saker som lar seg avvike i løpet av en, evt. to, dager. Det er vanskelig å se at disse sakene kan avvikes på en vesentlig mer effektiv måte, slik disse behandles ved Kristiansand tingrett i dag, uten at dette vil gå ut over rettsikkerheten. Det er ikke noe gjennomgående inntrykk at disse sakene kan tilskjæres mer enn hva som allerede er tilfelle. Forsvarer vil sjelden kunne bidra konstruktivt under forberedelsen, da forsvarer ofte vil ha hatt liten eller ingen kontakt med tiltalte på dette stadiet, og ofte vil ønske å ikke binde seg opp til hva som vil utgjøre sakens springende punkt. Dersom det i dag oppstår spørsmål om saksbehandlingen, f.eks. knyttet til fjernavhør av et vitne, lar dette seg raskt løse gjennom mail eller telefon, og det er vanskelig å se et behov for å formalisere dette inn i tilsvar og planmøte mv. De tiltak som foreslås på forberedelsesstadiet vil derfor som den store hovedregel føre til mer og ikke mindre ressursbruk, og forsinkelse av saksbehandlingen i stedet for effektivisering.»

Det nasjonale statsadvokatembetet uttaler i samme retning:

«Det er viktig å se hele straffesakskjeden under ett når tiltak foreslås. Flere forslag i kapittel 34 vil innebære en betydelig merbelastning for politi- og påtalemyndighet og påføre det offentlige økte utgifter, samtidig som at effektiviseringsgevinsten for domstolen er uklar. Flere av utvalgets forslag i kapittel 34 er hjemlet i eksisterende straffeprosesslov, men benyttes sjelden. Effektiviseringspotensialet er etter NASTs oppfatning større under hovedforhandlingen.»

Både *Bergen tingrett* og *Nordland politidistrikt* mener i motsetning til utvalget at ulike behandlingsspor for små og store saker er den beste løsningen. *Nordland politidistrikt* mener saker med strafferamme på under ett års fengsel bør kunne avgjøres etter en forenklet prosess hvor det kun deltar en fagdommer, mens *Bergen tingrett* mener at det bør sondres mellom alminnelige saker og saker hvor det settes av mer enn to uker til hovedforhandling. Ifølge *Bergen tingrett* bør saksforberedelsen i de mindre sakene foregå som etter gjeldende rett, men med en adgang for saksforberedende dommer til å bruke virkemidlene som utvalget foreslår å innføre.

Høringsinstansenes syn på utvalgets generelle overveielser om aktiv saksstyring er omtalt ovenfor i punkt 5.4. I punkt 8.1.3 omtales høringsinstansenes syn på saksstyring under anke- og hovedforhandlingen.

7.1.4 Departementets vurdering

Departementet deler utvalgets oppfatning om at det ikke er grunn til å etablere egne behandlingsspor for henholdsvis små og store saker, og at det heller bør gis fleksible regler som legger til rette for at saksforberedelsen kan tilpasses behovene i den konkrete sak, se utredningen punkt 18.1.2 side 414–415. Etter departementets syn bør loven angi en grunnleggende fremgangsmåte eller «basisforberedelse» som skal gjennomføres i alle straffesaker. Retten bør i tillegg gis mulighet til å anvende forskjellige virkemidler for avklaring og planlegging når behovene i saken tilsier det.

Som nevnt i punkt 7.1.1 åpner straffeprosessloven også i dag for at saksforberedende dommer kan ta i bruk forskjellige styringsverktøy under saksforberedelsen. Effektiv styring forutsetter imidlertid at virkemidlene er effektive og adekvate, og det kan reises spørsmål ved om dagens

regulering i ett og alt er tilstrekkelig, se punkt 7.3 flg. At retten har en plikt til å innrette saksforberedelsen etter hva som kreves for å sikre en effektiv og forsvarlig saksavvikling, bør også fremgå tydeligere av loven. Se punkt 5 foran om rettens overordnede ansvar for saksstyringen.

Etter departementets oppfatning er det et betydelig potensial i de mellomstore og store sakene for mer effektiv behandling hvis bevisføringen under hovedforhandlingen i større grad kan konsentreres om sakens kjerne. Bedre saksforberedelse og aktiv dommerstyring er avgjørende for å oppnå denne målsettingen. Som utvalget påpeker, er det under saksforberedelsen at mulighetene som regel er størst for å legge til rette for en forsvarlig, konsentrert og effektiv behandling. Dette vil kunne oppnås ved at dommeren og partene så tidlig som mulig avklarer sentrale spørsmål – herunder spørsmål knyttet til bevisføringen – og ved at retten legger en plan for den videre behandlingen av saken. Det bør også klarlegges om saken reiser spesielle prosessuelle spørsmål. I så fall bør disse så langt som mulig avgjøres under saksforberedelsen, slik at hovedforhandlingen kan konsentreres om sakens materielle tvistepunkter.

Det må i stor grad overlates til rettens skjønn om det er behov for ytterligere saksforberedelse ut over «basisforberedelsen». Ved vurderingen skal det først og fremst legges vekt på sakens størrelse og kompleksitet, se punkt 5.5. Et veiledende synspunkt er hvorvidt ressursbruken under saksforberedelsen fører til kortere og mer effektive hoved- og ankeforhandlinger. Besparelsene som oppnås under forhandlingene, bør være større enn tidsbruken under saksforberedelsen. En grundig saksforberedelse vil kunne føre til en samlet ressursbesparelse i de store og kompliserte sakene, men i de mindre sakene kan effekten bli den motsatte, se utredningen punkt 18.1.2 side 414–415.

Som en overordnet retningslinje vil departementet anta at grundig saksforberedelse er særlig viktig i saker hvor hoved- eller ankeforhandlingen varer mer enn ti rettsdager, se punkt 5.2. Samtidig er sakens lengde ikke alltid et pålitelig mål på hvor omfattende forberedelser som er påkrevd. Retten må også ta i betraktning hvor kompleks eller komplisert saken er. Avhengig av behovet vil flere av lovens styringsverktøy – for eksempel saksforberedende rettsmøte eller skriftlig redegjørelse – kunne tas i bruk i saker som ikke er spesielt omfattende. På generelt grunnlag må forberedelsene alltid tilpasses omstendighetene i den enkelte sak. Som det uttrykkes i *Bedre og mer*

effektiv straffesaksbehandling i domstolene punkt 6.1 side 26, skal det «verken være for mye eller for lite saksforberedelse». Terskelen for å bruke lovens ulike styringsverktøy skal omtales nærmere i punkt 7.3 flg.

I små og oversiktlige straffesaker, hvor potensialet for konsentrasjon er høyst begrenset, vil man normalt ikke tjene på å bruke mer tid på planlegging og forberedelser. For disse sakene legger departementet i utgangspunktet ikke opp til en mer omfattende saksforberedelse enn det som følger av gjeldende rett. Samtidig er det så mange av disse sakene at en liten tidsgevinst i hver sak vil kunne gi en stor samlet tidsbesparelse for domstolene, se utredningen punkt 18.1.2 side 414.

Departementet foreslår på denne bakgrunn også visse justeringer i lovreglene som angir den «basisforberedelse» som skal foretas i alle straffesaker. For det første foreslås i punkt 7.2 visse endringer i kravene til bevisoppgaven og påtalemyndighetens oversendelse til retten. For det andre foreslår departementet i punkt 7.3 enkelte mindre justeringer i forsvarers opplysningsplikt. Formålet er at retten mer effektivt skal kunne styre og lede saksforberedelsen og hovedforhandlingen. Tiltalte gis ved endringene også et bedre grunnlag for å forberede sitt forsvar. Departementet har ved utformingen av endringsforslagene lagt vekt på at påtalemyndigheten og forsvarer i liten grad skal påføres mer arbeid i de minste sakene.

Endringsforslagene er søkt utformet slik at de ikke stenger for ordninger og prosjekter som legger opp til meget hurtig iretteføring av enkelte sakstyper. Dette er for eksempel aktuelt for saker med et klart og oversiktlig bevisbilde hvor det samtidig er en fare for at siktede vil unndra seg strafforfølgingen, se punkt 7.1.1 foran om hurtigbehandlingsprosjektet i Oslo.

7.2 Strengere krav til bevisoppgaven og påtalemyndighetens oversendelse

7.2.1 Gjeldende rett

Som nevnt i punkt 7.1.1 innledes domstolsbehandlingen av straffekravet ved at påtalemyndigheten oversender til retten «en oppgave over de bevis den vil føre» sammen med tiltalebeslutningen, se straffeprosessloven § 262. I tillegg utarbeider påtalemyndigheten vanligvis også et skriv som inneholder opplysninger av betydning for beramning og gjennomføring av saken, blant annet om det er behov for tolk. Hvis saken bør behandles

med fagkyndige meddommere, skal det også opplyses om dette, se første ledd tredje punktum.

Loven oppstiller ikke alminnelige krav til bevisoppgavens form eller innhold, men noen særlige krav gjelder for såkalt overskuddsinformasjon fra kommunikasjonskontroll og anonym vitneførsel, se § 262 første ledd annet punktum og § 264 annet ledd. I motsetning til i sivile saker må dermed ikke partene angi hva det aktuelle beviset skal godtgjøre eller hvorfor bevisføringen er nødvendig, sml. tvisteloven § 21-6 annet ledd. Lovens krav er også mindre strenge enn etter straffeprosessloven 1887 § 292 annet ledd, som fastsatte at påtalemyndigheten skulle angi «hvilke Beviser der agtes benyttede, hvorledes de tænkes erhvervede» og «hvad dermed agtes godtgjort». Se NOU 2016: 24 punkt 13.2.4 side 257–268.

Bevisoppgaven i straffesaker har tradisjonelt bare inneholdt navn på vitner og sakkyndige og en oversikt over dokumentbevisene i saken. I nyere tid er det ansett som god skikk at påtalemyndigheten angir hvilket eller hvilke tema beviset skal belyse, og hvilket tiltalepunkt beviset knytter seg til, se Keiserud m.fl.: Straffeprosessloven kommentarutgave bind II (5. utgave, Oslo 2020) side 1099–1100. Riksadvokaten har i sitt kvalitetsrundskriv nr. 3/2018 punkt 4.10.2 side 25 gitt følgende pålegg til påtalemyndigheten:

«For å sikre en effektiv irettføring skal bevisføringen innrettes etter en plan om hvilke forhold de enkelte vitner eller andre bevis skal belyse, og slik at den er tilstrekkelig og balansert mot de fakta og rettslige spørsmål som domstolene skal avgjøre. Påtalemyndigheten skal, blant annet ved saksforberedende møter med domstolen der det er hensiktsmessig, utfyllende bevisoppgaver og informative tiltaler og innledningsforedrag, legge til rette for at dommerne kan utføre en aktiv saksstyring for å oppnå effektiv avvikling av saken.»

I Ot.prp. nr. 66 (2001–2002) punkt 8.4.2 side 84 drøftet departementet kort hvorvidt det var ønskelig å lovfeste en generell plikt til å begrunne hvorfor et bevis ønskes ført. Departementet konkluderte med at overdreven bevisføring stort sett var et problem i enkelte større saker, og at en generell begrunnelsesplikt ville medføre unødvendig ekstraarbeid og forsinkelse av sakene. Etter forslag fra departementet ble det ved lov 28. juni 2002 nr. 55 i stedet innført en adgang for retten til i visse tilfeller å be om en nærmere redegjørelse for hvorfor et bevis ønskes ført, se straffeprosessloven § 272 fjerde ledd. Spørsmålet om

begrunnelse ble vurdert på nytt i Prop. 141 L (2009–2010) punkt 8.7 side 114–119, men departementet fastholdt da sin tidligere vurdering.

7.2.2 Straffeprosessutvalgets forslag

Utvalget fremholder generelt at påtalemyndighetens oversendelse «skal gi tiltalte grunnlag for å forberede sitt forsvar og så vidt mulig inneholde alle nødvendige opplysninger for at retten skal kunne styre og behandle saken på en effektiv og hensiktsmessig måte», jf. NOU 2016: 24 side 643 og lovutkastet § 34-1.

Etter lovutkastet skal påtalemyndigheten – som etter gjeldende rett – oversende tiltalebeslutning og bevisoppgave, se lovutkastet § 34-1 første ledd bokstav a og b. Nytt i forhold til gjeldende rett er forslaget om at påtalemyndigheten skal oversende et «utdrag av sakens opplysninger av betydning for bevisføringen», se bokstav c. Denne siden av lovutkastet omtales i punkt 6.4.2. En ytterligere nyvinning er at oversendelsen skal inneholde «forslag til hvordan saken bør behandles», og «opplysninger av betydning for spørsmålet om oppnevning av forsvarer og bistandsadvokat», se bokstav d og e.

Utvalgets lovutkast stiller også strengere krav til innholdet i bevisoppgaven enn det som følger av gjeldende rett. I tillegg til en oversikt over de bevis som ønskes ført, skal det gis en kort begrunnelse for hva det enkelte bevis skal godtgjøre, opplysninger av betydning for vurderingen av bevisene og opplysning om aktuelle spørsmål om bevisføring og bevisforbud, se lovutkastet § 34-1 første ledd bokstav b, jf. § 7-2 annet ledd. Utvalget mener de nevnte endringene vil gi økt bevissthet om kravet til bevisenes relevans og styrke aktørenes mulighet til å orientere seg i saken. Forslaget vil også legge til rette for at retten kan innta en aktiv og mer styrende rolle under forberedelsen og gjennomføringen av hovedforhandlingen.

Utvalgets forslag bygger på at de nevnte kravene gjelder for partenes bevilbud under hele prosessen – også ut over bevisoppgaven som oversendes retten sammen med tiltalebeslutningen. Plikten til å gi opplysninger kan følge av andre bestemmelser i lovutkastet, av at retten «ber om» slike opplysninger, eller av at det er «grunn til» at slike opplysninger gis. Lovutkastet § 7-2 annet ledd er derfor plassert i kapittel 7 om alminnelige regler om bevis. Se utredningen punkt 13.2.4 side 257–258 og spesialmerknadene til forslaget på side 570.

Etter lovutkastet § 34-1 annet ledd skal påtalemyndigheten av eget tiltak utarbeide en skriftlig redegjørelse for saken når det er nødvendig for å sikre en forsvarlig og konsentrert behandling, herunder å gi tiltalte grunnlag for å forberede sitt forsvar. Bestemmelsen har ikke noe motstykke i dagens lov. I spesialmerknadene på side 644 i utredningen uttales følgende:

«Annet ledd regulerer situasjonen der opplysninger etter første ledd bør suppleres for å sikre en forsvarlig og konsentrert behandling. Dette vil særlig gjelde saker av et visst omfang og saker som er uoversiktlige eller reiser kompliserte spørsmål. Påtalemyndigheten skal ta opp spørsmål det er grunn til å anta at retten eller tiltalte og forsvareren vil ha interesse av at blir kommentert. Redegjørelsen skal være konsentrert.»

7.2.3 Høringsinstansenes syn

7.2.3.1 Krav til bevisoppgaven

Asker og Bærum tingrett, Hordaland statsadvokatembeter, Jæren tingrett, Kripos, Oslo statsadvokatembeter, Politidirektoratet, Riksadvokaten, Økokrim og Øst politidistrikt støtter i hovedsak utvalgets forslag. De nevnte høringsinstansene mener gjennomgående at strengere krav til bevisoppgaven vil styrke rettens muligheter til å drive saksstyring, og legge til rette for en mer planlagt og fokusert prosess.

Politidirektoratet uttaler:

«Dette vil kunne gi retten et bilde av hvilke bevisstemaer som er særlig aktuelle, informasjon om eventuelle forhold av betydning for bevisføring mv. Dette vil således kunne danne et godt utgangspunkt for rettens videre saksstyring og vurdering knyttet til behov for og omfang av saksforberedelser, slik at det oppnås en konsentrert og effektiv hovedforhandling.»

En rekke høringsinstanser har merknader til hva som vil være en tilstrekkelig begrunnelse, og viser til at det også i dag gis visse opplysninger i bevisoppgaven om vitneførselen. *Riksadvokaten* mener at det er viktig at begrunnelsene ikke blir for omfattende:

«Vi legger til grunn at begrunnelsen som regel vil kunne gjøres meget kort med opplysning om hvilken tiltalepost og bevisstema beviset knytter seg til, og medfører ikke nevneverdig merarbeid for påtalemyndigheten. Et slikt krav

kan også ha en disiplinerende effekt ved at en tvinges til å tenke nøye gjennom hvilke bevis det er behov for å føre i tilknytning de ulike bevisstemaene i tiltalen. Tilbakemeldingene fra riksadvokatens brukerundersøkelse rettet mot dommere i ting- og lagmannsrett viser også at det er ønskelig av hensyn til dommerens mulighet for saksstyring at bevisoppgaven er mer utfyllende enn det som er praksis i de fleste saker i dag [...]

Oslo statsadvokatembeter mener forslaget medfører en betydelig utvidelse av hva bevisoppgavene skal inneholde av informasjon. En mer eller mindre grundig analyse av det som i utkastet heter «opplysninger av betydning for vurderingen av beviset», er etter høringsinstansens syn noe som hører hjemme i en prosedyre og ikke i en bevisoppgave, og det man eventuelt vil spare av tid under de muntlige forhandlingene, vil ikke stå i forhold til det merarbeidet som må gjøres på saksforberedelsesstadiet. Det gis uttrykk for at dagens bevisoppgaver normalt er tilstrekkelige:

«Bevisoppgavens detaljeringsnivå varierer riktig nok en del i dag. Det anses som god påtaleskikk å gi noe tilleggsinformasjon i det såkalte merknadsfeltet i bevisoppgaven, i tilfeller der tilleggsopplysningene kan bidra til å kaste lys over forhold av betydning. Oslo statsadvokatembeter ser det imidlertid ikke som nødvendig å lovfeste nærmere krav om innholdet i bevisoppgavene.»

Det uttales også:

«Opplysning om vitnenes rolle gis allerede i dagens bevisoppgaver i en viss utstrekning. Etter vårt syn er det rom for – og det kan være hensiktsmessig – å gi en noe mer presis redegjørelse, f.eks. ved å skrive om vitnet er øyenvitne, om vitnet skal forklare seg om subjektive eller objektive forhold. Men å redegjøre for innholdet i et vitnes forklaring, vil etter vår mening i de fleste saker være å føre det for langt.»

Det nasjonale statsadvokatembetet, Hordaland statsadvokatembeter og Økokrim trekker frem at forslaget vil medføre økt ressursbruk. På den annen side mener *Politidirektoratet* at forslaget ikke vil innebære betydelig merarbeid for påtalemyndigheten sammenlignet med hva som følger av dagens praksis:

«For eksempel vil selve angivelsen av de fleste skriftlige dokumenter i seg selv kunne godtgjøre dets betydning som bevis i saken. Videre antas det at en angivelse av et vitne som for eksempel 'øyevitne' til det forhold tiltalen omhandler, vil kunne være tilstrekkelig. Det antas også at det i en rekke saker vil være få eller ingen aktuelle spørsmål om bevisføring og bevisforbud.»

Hordaland statsadvokatembeter mener det er fornuftig at påtalemyndigheten etter en konkret vurdering av behovet gir mer informasjon om bevisene, men understreker viktigheten av konkret sakstilpasning:

«I et stort antall saker er det etter vår mening ikke behov for mer omfattende bevisoppgave eller tilhørende redegjørelse enn det som er vanlig i dag, dog slik at det alltid bør være en liten merknad om hvert vitne (2–10 ord – post, dok.nr, tilknytning, tema) og alle dokumentbevis bør angis på en i seg selv informativ måte og med henvisning til dok.nr. Dersom retten eller forsvarer mener at bevisoppgaven ikke gir tilstrekkelig informasjon til saksforberedelsen kan det tas opp med påtalemyndigheten. I store og komplekse saker mener vi at det ikke helt sjelden vil være behov for den informasjon som § 7-2 (2), men slik at grupper eller kategorier av bevis kan omtales felles. § 34-1 (1) b) bør derfor endres til 'bevisoppgave, med opplysninger som angitt i 7-2 (2) så langt det er grunn til det'.»

Det nasjonale statsadvokatembetet mener at lovforslaget stiller for strenge krav til innholdet i bevisoppgaven, og at det ikke er nødvendig at hvert enkelt bevis skal kommenteres og begrunnes. *Økokrim* uttaler også at forslaget synes mindre egnet i saker der det tilbys et omfattende dokumentutdrag:

«I slike saker vil det ikke være regningssvarende å kreve en begrunnelse, for eksempel for alle dokumentene som inngår i dokumentutdraget. Vi mener derfor det vil være hensiktsmessig å presisere i forarbeidene til § 7-2 (2) at det ved omfattende dokumentutdrag er tilstrekkelig med mer overordnede begrunnelser, for eksempel ved henvisning til tiltalepost og bevistema. Hensynene bak kravet om begrunnelse vil etter vår mening fortsatt være varetatt.»

7.2.3.2 Øvrige krav til påtalemyndighetens oversendelse

En rekke høringsinstanser har synspunkter på hvilke opplysninger som ellers bør fremgå av påtalemyndighetens oversendelse. De fleste er positive til at det lovfestes strengere krav til innholdet.

Høringsinstansenes og departementets synspunkter på hvilke av *sakens dokumenter* som eventuelt skal vedlegges oversendelsen, er omtalt i punkt 6.3.2 og 6.4.2 ovenfor.

Domstoladministrasjonen, Oslo tingrett og Riksadvokaten mener oversendelsen – i tillegg til det som fremgår av utvalgets forslag – også bør inneholde opplysninger av betydning for gjennomføringen av hovedforhandlingen, slik som behovet for tolk og teknologiske hjelpemidler. Domstoladministrasjonen viser til at dette er opplysninger som domstolene ofte må etterspørre i dag. Også *Kristiansand tingrett* mener at det er et tilbakevendende problem at påtalemyndigheten ikke gir opplysning om behovet for tolk.

Oslo tingrett påpeker videre at påtegningsarket bør inneholde opplysninger om beramming, ønsker om rettsfrie dager og hvorvidt det begjæres oppnevnt fagkyndige meddommere eller sakkyndig. Det bør også fremgå hvorvidt aktor mener at saken krever aktiv forberedelse. Dette vil sikre at saken raskest mulig tildeles en dommer som kan administrere hovedforhandlingen, og gjøre vedkommende raskt klar over at saken krever oppfølging.

Asker og Bærum tingrett mener oversendelsen bør ledsages av en påtegning som gir noe mer informasjon av betydning for rettens forberedelse til hovedforhandlingen, og mener det her kan ses hen til påtegningene som vedlegges begjæringer om tilståelsespådommelse og andre begjæringer i enedommersaker. Også *Hordaland statsadvokatembeter* mener at oversendelsen bør inneholde mer informasjon, blant annet om fagkyndige meddommere.

Advokatforeningen mener forslaget mangler en prinsippbestemmelse tilsvarende tvisteloven § 9-2 tredje ledd om at stevningen skal gi grunnlag for en forsvarlig behandling av saken. Videre mener høringsinstansen at det bør inntas en bestemmelse om at påtalemyndigheten plikter å gi en redegjørelse for eventuelle rettsforhold av betydning for straffbarheten, med tilstrekkelig faktisk og rettslig begrunnelse til at tiltalte kan forberede saken og ta stilling til det som gjøres gjeldende.

Oslo statsadvokatembeter påpeker at utvalget ikke har utdypet hva som ligger i «forslag til hvordan saken bør behandles». Høringsinstansen

antar at dette punktet knytter seg til valget mellom ordinær hovedforhandling og forenklet behandling, samt spørsmålet om behandling av anke over dom skal skje uten muntlig ankeforhandling. Det vil også være aktuelt å gi opplysninger om behovet for at retten settes med fagkyndige meddommere, eventuelt som forsterket rett. Høringsinstansen mener en presisering i forarbeidene er nødvendig.

Både Asker og Bærum tingrett og Jæren tingrett mener at det bør nedfelles en plikt for påtalemyndigheten til å oversende et forslag til tidsplan. Førstnevnte uttaler:

«I dag får man indirekte en (ufullstendig) tidsplan gjennom tidspunktene som føres opp for det enkelte vitne i bevisoppgaven. Plikt til å sende inn en egen tidsplan som omfatter samtlige elementer i hovedforhandlingen, etter mønster fra tvisteloven, vil både bevisstgjøre aktor og forsvarer under saksforberedelsen og gi dommeren et bedre styringsverktøy under avviklingen av hovedforhandlingen.»

Det nasjonale statsadvokatembetet er derimot skeptisk til at det skal inngis en fremdriftsplan:

«NAST registrer at enkelte høringsinstanser ønsker at påtalemyndigheten allerede ved oversendelsen av saken skal utarbeide et forslag til fremdriftsplan. NAST er skeptisk til dette ettersom påtalemyndigheten på tiltale-tidspunktet sjelden kjenner forsvarers bevisstilbud. Dessuten vil omfanget av KK og bevispresentasjoner ikke være fastlagt. I oversiktlige saker vil bevisoppgaven fylle funksjonene til en fremdriftsplan.»

Når det gjelder utvalgets forslag om at påtalemyndigheten på visse vilkår skal utarbeide en skriftlig redegjørelse av eget tiltak, har det også vært delte oppfatninger blant høringsinstansene. *Kripos, Domstoladministrasjonen og Advokatforeningen* er i hovedsak positive til forslaget og uttaler blant annet at det er fornuftig at påtalemyndigheten utarbeider en skriftlig redegjørelse av eget tiltak når det uansett må antas at retten vil be om det på et senere tidspunkt. Det vises også til at forslaget vil bidra til at det tidlig blir klart hva som er omstridt i saken.

Riksadvokaten mener det er uheldig å knytte en plikt for påtalemyndigheten til å utarbeide en

skriftlig redegjørelse til et så vidt skjønnsstema som det utvalget har foreslått, uten at det angis noen klar hovedregel. Høringsinstansen mener man bør vurdere å utforme bestemmelsen annerledes:

«En mulig løsning er å utforme bestemmelsen slik at det som regel skal gis en skriftlig redegjørelse, med mindre det åpenbart ikke er nødvendig for å bidra til å sikre en forsvarlig og konsentrert behandling av saken. Det er også mulig å utforme dette som en kan-regel, eventuelt slik at retten kan pålegge skriftlig redegjørelse slik som i dag, jf. utkastet § 34-10. Faren med særlig den sistnevnte løsningen er imidlertid at man ikke oppnår det omskiftet og den kulturendring i retning av en mer aktiv saksforberedelse som er ønskelig.»

Trøndelag statsadvokatembeter mener at en skriftlig redegjørelse av eget tiltak bare bør være aktuelt i omfattende og kompliserte saker. Skapes det en forventning om at påtalemyndigheten skal utarbeide en redegjørelse i mindre alvorlige saker, vil forslaget kunne gå utover kapasiteten til påtalemyndigheten.

Det nasjonale statsadvokatembetet, Hordaland statsadvokatembeter og Oslo statsadvokatembeter mener også at skriftlig redegjørelse bare er nødvendig i særlige tilfeller. Nødvendige avklaringer kan skaffes på andre måter, for eksempel ved saksforberedende møter eller i form av dokumenter som påtalemyndigheten sender til retten. *Oslo statsadvokatembeter* uttaler:

«Tiltalebeslutningen, sammenholdt med bevisoppgaven, vil så å si i alle saker være et tilstrekkelig grunnlag for å forberede den tiltaltes forsvaret. Når en sak er av et slikt omfang og vanskelighetsgrad at det er behov for en del avklaringer før hovedforhandlingen, kan påtalemyndigheten gi en kort redegjørelse for problemene i brevet der det anmodes om berømmelse og be om at det holdes saksforberedende møte.

Ettersom det unntaksvis kan tenkes tilfeller hvor påtalemyndigheten mener at tiltalebeslutning og bevisoppgaven bør ledsages av en skriftlig redegjørelse, bør skriftlige redegjørelser som laget på eget initiativ av påtalemyndigheten nevnes i loven, men da i tilknytning til den foreslåtte § 34-10.»

7.2.4 Departementets vurdering

7.2.4.1 Krav til bevisoppgaven

Departementet støtter i likhet med de fleste høringsinstansene forslaget om å lovfeste strengere krav til bevisoppgavens innhold. Det antas at en god og informativ bevisoppgave vil bidra til å bevisstgjøre partene om behovet for de enkelte bevis og gi retten et bedre grunnlag for å drive aktiv saksstyring, herunder føre kontroll med at bevisføringen er relevant og forholdsmessig.

I senere år har bevisoppgavens betydning for saksavviklingen blitt fremhevet. I rapporten *Bedre og mer effektiv straffesaksbehandling i domstolene* beskrives en utfyllende bevisoppgave som «helt avgjørende for at saksforberedelsen, og derved også avviklingen av hovedforhandlingen, skal komme i riktig spor», se rapporten punkt 5.2.1 side 16. Rapporten anbefaler derfor at partenes bevisoppgaver inneholder de opplysningene som Straffeprosessutvalgets lovutkast angir. I rapport 13. juli 2018 fra en arbeidsgruppe nedsatt av Riksadvokaten om effektivisering av domstolsbehandlingen av større straffesaker (Riksadvokatens skriftserie nr. 1/2018) gis det videre uttrykk for at en mer beskrivende bevisoppgave, som kombineres med en detaljert fremdriftsplan, vil kunne ha flere positive effekter i de største straffesakene, se rapporten punkt 4.4 side 29:

«For det første krever utarbeidelsen av dette at aktor anlegger et helhetlig blikk på saken. Utarbeidelsen innebærer også at aktor helt konkret må ta stilling til hvilke bevis som skal føres, hvorfor de skal føres, og hvor mye tid det er ønskelig å bruke på det enkelte bevis i retten, som igjen vil krever en vurdering av nødvendigheten og betydningen av det enkelte beviset. Bevisoppgaven kan på denne måten tjene som en hjelp for tanken i struktureringen og tilskjæringen av de rettslige og faktiske anførselene i saken. For det annet gir en beskrivende bevisoppgave et bedre grunnlag for retten til å ivareta sin rolle som administrator i saken, herunder et bedre beslutningsgrunnlag for dommerens saksstyring. Dette kan bidra til en smidigere gjennomføring av bevisførselen.»

Selv om nytteverdien er størst i de mest omfattende sakene, vil en god bevisoppgave kunne ha betydning i de fleste sakstyper. Departementet viser i denne forbindelse til at Riksadvokaten i 2017 gjennomførte en brukerundersøkelse som viser at en høy andel dommere savner mer informasjon om hva det enkelte vitne skal forklare seg

om og hvilken tiltalepost dokumentbevis hører under, se rapport 13. juli 2018 punkt 4.4 side 28.

Konkret foreslår departementet at det lovfestes at bevisoppgaven «skal inneholde en kort redegjørelse for hva det enkelte bevis skal godtgjøre, og for andre sentrale opplysninger om beviset så langt det er grunn til det». Begrunnelsesplikten innebærer at partene skal angi hvilket bevis tema under skyld- eller straffespørsmålet som skal belyses, og hvilken tiltalepost som beviset knytter seg til. Siden begrunnelsen skal være kortfattet, vil påtalemyndigheten i begrenset utstrekning pålegges merarbeid.

Med «andre sentrale opplysninger om beviset» menes ved vitnebevis først og fremst informasjon om vitnets stilling og forhold til siktede og fornærmede, sml. straffeprosessloven § 130 første ledd. At opplysninger skal gis «så langt det er grunn til det», medfører at det i noen grad beror på påtalemyndighetens skjønn hvilke opplysninger som skal inkluderes. For dokumentbevis vil ofte angivelsen av dokumentet i seg selv være tilstrekkelig, med angivelse av hvilken tiltalepost beviset knytter seg til. Forslaget åpner for at det i omfangsrike saker kan gis en overordnet begrunnelse i tilknytning til et større antall dokumenter. Det vises til spesialmerknadene til forslaget.

Etter departementets syn er kravene i hvert fall et stykke på vei en kodifisering av god påtale-skikk, se punkt 7.2.1 foran. Det utarbeides også i dag mange informative og gode bevisoppgaver, og det er i disse tilfellene ikke behov for noen større omlegging av praksis. Mangelen på lovregulering medfører likevel at bevisoppgavenes detaljeringsgrad og informasjonsverdi vil kunne variere. Etter endringen skal alle bevisoppgaver oppfylle de lovfestede kravene, noe som sikrer en mer ensartet praksis. De foreslåtte kravene skal samtidig gi rom for konkret sakstilpasning.

Departementets lovforslag oppstiller bare krav til utformingen av partenes bevisoppgaver og regulerer ikke alle situasjoner hvor partene er pålagt å gi retten opplysninger om sine bevis tilbud. Departementet har vurdert om loven bør inneholde en lovbestemmelse etter mønster av utvalgets lovutkast § 7-2 annet ledd, men kan ikke se noe stort praktisk behov for dette innenfor rammen av gjeldende straffeprosesslov.

7.2.4.2 Øvrige krav til påtalemyndighetens oversendelse

Departementet mener at det er grunn til å foreta visse endringer i kravene til hvilke opplysninger som skal fremgå av påtalemyndighetens oversen-

delse til retten, se forslaget til endring av straffeprosessloven § 262. Det bør inntas flere opplysninger enn det som er praksis etter gjeldende rett. Bestemmelsen bør også gis en lettere tilgjengelig utforming enn det som er tilfellet i dag.

Formålet med oversendelsen er at retten skal gis et tilstrekkelig grunnlag for å behandle og styre saken. I tillegg skal den gi tiltalte grunnlag for å forberede sitt forsvar. Dette tilsier at oversendelsen bør inneholde alle opplysninger som er av betydning for å beramme og gjennomføre hovedforhandlingen, slik som behovet for tolk, teknologiske hjelpemidler og hjelpedokumenter, rettsfrie dager mv. Dette er opplysninger som ofte må etterspørres i dag. Departementet mener også at oversendelsen bør inneholde informasjon om oppnevning av forsvarer og bistandsadvokat, og om hvorvidt det begjæres oppnevnt fagkyndige meddommere eller sakkyndige.

Departementet foreslår også at påtalemyndighetens oversendelse skal inneholde et «utdrag av skriftlige bevis som skal føres i medhold av § 302». At dokumentutdraget skal inngis allerede ved innledningen av domstolsbehandlingen, er en nyvinning sammenlignet med gjeldende rett. Forslaget er omtalt ovenfor i punkt 6.4.2.

Forslaget utelukker ikke at oversendelsen inkluderer en tidsplan, eller at bevisoppgaven kombineres med en detaljert fremdriftsplan. Utarbeidelse av en fremdriftsplan som angir hvor mye tid som skal settes av til innledningsforedrag, forklaringer, dokumentasjon og prosedyrer, vil særlig i større saker kunne tvinge påtalemyndigheten til å ha et aktivt forhold til tidsbruken og gi et godt grunnlag for rettens og de øvrige aktørenes forberedelser. En detaljert fremdriftsplan vil dessuten sette retten bedre i stand til å kontrollere hvor mye tid som skal settes av til hovedforhandlingen. Departementet vil likevel ikke lovfeste et krav om at tidsplan skal vedlegges i alle saker. I små og ukompliserte straffesaker vil bevisoppgaven langt på vei tjene samme funksjon som en tidsplan, og påtalemyndigheten kjenner på dette tidspunktet som regel ikke forsvarers bevistilbud. Dessuten vil retten i medhold av forslaget til ny § 271 a fjerde ledd kunne oppfordre påtalemyndigheten, forsvareren og bistandsadvokaten til å utarbeide et felles utkast til fremdriftsplan når det er behov for det, se nedenfor i punkt 7.8.4.

I likhet med *Oslo tingrett* mener departementet at påtalemyndigheten i store og kompliserte saker bør angi at saken fordrer aktiv forberedelse. For domstolene vil en slik opplysning bidra til at saken raskt kan tildeles en dommer som har mulighet til å sette av tilstrekkelig med tid under

saksforberedelsen. Påtalemyndigheten kan eventuelt også redegjøre for eventuelle synspunkter på hvilke konkrete saksforberedelsesskritt som fremstår som hensiktsmessige i saken, blant annet om det bør gjennomføres et saksforberedende møte.

Når det er behov for det, bør påtalemyndigheten av eget tiltak kunne innta en skriftlig redegjørelse for saken som supplerer de øvrige opplysningene i oversendelsen. Utvalget har foreslått at en redegjørelse «skal» utarbeides dersom «det er nødvendig for å sikre en forsvarlig og konsentrert behandling, herunder å gi tiltalte grunnlag for å forberede sitt forsvar», men departementet mener i likhet med *Riksadvokaten* at det ikke bør knyttes en plikt til et så vidt skjønnsstema. På denne bakgrunn foreslås at påtalemyndigheten «kan» utarbeide en redegjørelse av eget tiltak «når hensynet til forsvarlig og konsentrert behandling tilsier det». Redegjørelsen bør normalt inneholde en oversikt over sentrale punkter som er omtvistet, anførsler og bevis. Redegjørelsen kan avgrenses til bestemte spørsmål.

Det antas at skriftlig redegjørelse av eget tiltak først og fremst er aktuelt i større saker med komplisert faktum eller komplisert jus hvor hensynet til domstolens og tiltaltes forberedelser tilsier at det bør gis mer informasjon. En utfyllende bevisoppgave vil på generelt grunnlag redusere behovet. Er det ut fra sakens omfang og kompleksitet klart at domstolen uansett vil gi pålegg om skriftlig redegjørelse på et senere tidspunkt, se forslaget til ny § 274 b, bør påtalemyndigheten i stedet utarbeide en redegjørelse av eget tiltak. Det er av hensyn til sakens videre behandling en fordel at redegjørelsen foreligger så tidlig som mulig.

7.3 Tilsvar fra forsvarer

7.3.1 Gjeldende rett

Etter § 265 første ledd første punktum skal forsvareren uten unødig opphold sette seg i kontakt med tiltalte og «drøfte hvordan forsvaret skal føres». Etter annet punktum skal forsvareren opplyse om hvilke bevis forsvaret vil føre. Bevisoppgaven skal innen en nærmere fastsatt frist sendes til påtalemyndigheten sammen med eventuelle originaldokumenter som er mottatt i medhold av § 264 første ledd. Retten skal gis kopi av bevisoppgaven etter § 265 fjerde ledd. Forsvarer har ingen plikt til å presisere hva det enkelte bevis skal belyse eller hvorfor bevisføringen er nødvendig. Etter § 265 første ledd tredje punktum kan forsvareren be om at påtalemyndigheten innhenter nye

bevis og foretar nye etterforskingsskritt. Avslår påtalemyndigheten begjæringen, kan forsvareren forlange at spørsmålet avgjøres av retten, jf. § 266 første ledd.

Kravene er formulert som plikter for forsvareren under saksforberedelsen. Forsvarer har i utgangspunktet ikke valgfrihet med hensyn til om de skal overholdes. Keiserud m.fl.: Straffeprosessloven kommentarutgave bind II (5. utgave, Oslo 2020) side 1115–1116 uttaler:

«Forsvareren har også plikt til å opplyse om hvilke bevis forsvaret vil føre. Hans bevisopp-gave bør utformes på samme måte som påtalemyndighetens, se kommentaren til § 262 første ledd. Hvis forsvareren ikke har andre bevis enn påtalemyndigheten selv skal føre, jf. § 264 første ledd, er det tilstrekkelig at dette sies.

Forsvareren har etter tredje punktum rett til å be om at nye bevis mv. innhentes av påtalemyndigheten, se også kommentarene til § 266. Også dette må det anses som en plikt for forsvareren å opplyse om, slik at utsettelse kan unngås under hovedforhandlingen, jf. også kommentaren i avsnitt 2 til § 264. Hvis forsvareren ikke overholder forskriftene i første ledd, kan han – i alle fall teoretisk – ilegges rettergangsstraff etter dstl. § 200.»

Forsvareren skal også gi beskjed hvis det er behov for at saken behandles med fagkyndige meddommere, jf. § 265 første ledd fjerde punktum. Etter tredje ledd skal forsvareren dessuten uttale seg om eventuelle sivile krav som nevnt i § 264 b.

Etter § 266 annet ledd er forsvareren pliktig til å informere retten og påtalemyndigheten om at saken må avvises, eller at tiltalte må frifinnes på grunn av forhold som ligger utenfor bevisspørsmålet. Ved lov 24. august 1990 nr. 54 ble det foretatt endringer i bestemmelsen som understreker at loven statuerer en plikt for forsvareren, se Ot.prp. nr. 50 (1989–90) side 50.

7.3.2 Straffeprosessutvalgets forslag

Straffeprosessutvalget foreslår at det skal inngis tilsvaret til retten, påtalemyndigheten og bistandsadvokaten hvis mistenkte har forsvarer, jf. NOU 2016: 24 punkt 18.1.3 side 415 og lovutkastet § 34-4. Formålet er å sikre at viktige avklaringer som kan forenkles den videre behandlingen av saken, skjer så tidlig som mulig.

Tilsvaret skal inngis innen tre uker etter at forsvareren har mottatt saken, eller innen en frist

som retten fastsetter, jf. § 34-4 første ledd. Etter annet ledd «bør» tilsvaret «så langt forsvareroppdraget tilsier det», angi hvilke deler av sakens faktiske og rettslige sider forsvaret anser som omtvistet, hvilke bevis forsvaret vil føre (med opplysning om hva det enkelte bevis skal godtgjøre), om ytterligere etterforskingsskritt begjæres, samt merknader til behandlingen av saken. Eventuelle tillegg til påtalemyndighetens dokumentutdrag skal også vedlegges.

Utvalget fremholder at forsvarers plikt til å gi tilsvaret må ses i lys av mistenktes vern mot tvungen selvinkriminering og rammene for forsvareroppdraget. Kravet om å inngi tilsvaret medfører ingen plikt til å gi nærmere bestemte opplysninger, og det skal ifølge utvalget ikke utøves noen form for press når det gjelder å avklare spørsmål. Utvalget viser i denne forbindelse til sine generelle overveielser om hvilke begrensninger retten er underlagt når den utøver saksstyring i straffesaker, se foran i punkt 5.3. Det uttales videre:

«De andre aktørene må være seg bevisst at forsvaret kan ha et annet perspektiv på saken og ha foretatt overveielser på et annet grunnlag enn påtalemyndigheten. En forutsetning er at dette privilegiet for forsvaret ikke misbrukes, og det må derfor blant annet kunne forventes at det gis opplysninger om bevis forsvaret vet skal føres.»

Utvalget fastslår at det i mange saker ikke vil være behov for tilsvaret. Lovutkastet åpner derfor for at retten kan bestemme at tilsvaret skal unnlates. Ifølge utvalget er dette særlig aktuelt i små og enkle saker, når det er ønskelig at saken skal behandles meget hurtig. Det kan også settes en kortere tilsvarefrist enn tre uker.

7.3.3 Høringsinstansenes syn

Dommerforeningen, Domstoladministrasjonen, Hordaland statsadvokatembeter, Jæren tingrett, Kripos, Oslo statsadvokatembeter, Politidirektoratet, Riksadvokaten, Troms og Finnmark statsadvokatembeter, Trøndelag statsadvokatembeter, Økokrim og Øst politidistrikt støtter forslaget om å innføre en plikt for forsvarer til å inngi tilsvaret.

Dommerforeningen og Hordaland statsadvokatembeter mener forslaget neppe vil medføre en vesentlig besparelse i det store flertallet av saker, men at tilsvareplikt likevel bør være lovens hovedregel. *Dommerforeningen* uttaler:

«Selv om forsvarers tilsvaer ikke binder tiltalte vil det trolig likevel i det store flertall av straffesakene gi retten en god indikasjon på hva som er de sentrale problemstillingene i saken. Dommerforeningen antar ogsaa at et pålegg om å inngi tilsvaer kan medføre at tiltalte og forsvarer har en dialog om saken som kan innebære at tiltalte samtykker i tilståelsesdom. Tilsvaer vil ogsaa gi verdifull informasjon til aktor i saken som på den måten får et bedre utgangspunkt for å forberede bevisførselen. Forhåpentligvis kan tilsvaer derved ogsaa bidra til en mer effektiv gjennomføring av hovedforhandlingen.»

Hordaland statsadvokatembeter uttaler:

«Selv om tilsvaret i et stort antall saker ikke vil tilføre saken noe, enten fordi mistenkte eller forsvarer ikke har noe å melde, mistenkte har ikke svart på forsvarers innkalling etc, er det lite arbeidskrevende for forsvarer å skrive det. I de tilfellene forsvarer kan melde om «nye» omstendigheter i form av nye bevis, ny forklaring eller tilståelse, vil det kunne bidra til å fokusere og effektivisere den videre irettføringen. En tilsvaersfrist innebærer ogsaa en plikt for forsvarer til å starte (visse) forberedelser noe tidligere enn det vi har inntrykk av at er tilfelle i en del saker i dag.»

Kripos fremholder at det har utviklet seg en uheldig praksis hvor bevisoppgaver fra forsvarer i noen tilfeller først kommer etter at hovedforhandlingen har startet. Det vises til at en mer omfattende oversendelse fra påtalemyndigheten vil gi forsvarer mulighet til å starte forberedelsene tidligere. *Kripos* mener det må settes realistiske frister, særlig med henblikk på store og kompliserte saker, og fremholder at det er viktig at retten følger opp eventuelle fristoversittelser.

Ogsaa *Troms og Finnmark statsadvokatembeter* og *Øst politidistrikt*, som begge støtter forslaget, påpeker at det er vanlig at tiltaltes bevisoppgave kommer svært sent. Førstnevnte uttaler:

«Når tiltaltes bevisoppgave kommer i siste liten er det få muligheter til å tilpasse forhandlingene. Av denne grunn bør tilsvaret i alminnelighet være retten i hende før endelig berømmelse av saken. Øst pd kjenner ikke til når det er vanlig at forsvarere avholder konferanser med sine klienter for å forberede irettføringen, men sent ankomne bevisoppgaver kan tyde på at det skjer tett opp mot hovedforhandlingen. Det må antas å være en fordel om mis-

tenkte så tidlig som mulig går igjennom saken med sin forsvarer for å forberede sitt forsvar. Det er i hvert fall vanskelig å tenke seg grunner til at det skulle være uheldig at forsvarer og mistenkte nå må møtes kort tid etter at tiltalen er sendt retten.»

Riksadvokaten mener forsvareren er gitt for stor valgfrihet etter lovutkastet og viser til at straffeprosessloven § 265 oppstiller en plikt til å gi en rekke opplysninger, blant annet om hvilke bevis som vil føres av forsvaret. *Riksadvokaten* uttaler:

«Opplysninger om bevistilbud og syn på behandlingen av saken har betydning for den videre saksforberedelse for påtalemyndigheten og for retten, ikke minst for hvor lang tid retten skal sette av til behandling av saken. Av hensyn til dette og av hensyn til rettens muligheter for saksstyring, bør forsvareren som i dag ha en plikt til å gi slik informasjon til retten, og ikke en valgfrihet slik utkastet legger opp til. Det bør derfor fremgå av lovteksten at tilsvaret skal inneholde dette.

Bokstav a gjenfinnes ikke i gjeldende straffeprosesslov. *Riksadvokaten* er positiv til at forsvareren oppfordres til å bidra med avklaringer under saksforberedelsen, og støtter forslaget på dette punkt. Praktiske tilfeller er hvor tiltalte erkjenner helt eller delvis straffeskyld, eventuelt ikke bestrider (deler av) det faktiske forhold tiltalen bygger på. Slike avklaringer vil være nyttig for den videre saksforberedelse, herunder for retten ved vurderingen av hvor mye tid som skal settes av til saken, og for en konsentrert og effektiv avvikling av hovedforhandlingen. Dette gjelder ikke bare i de store sakene. Tiltalte vil gjennomgående være tjent med å bidra med slike avklaringer.»

Riksadvokaten mener at tilsvaer «utvilsomt» bør være obligatorisk i alle saker, og er derfor kritisk til at retten skal kunne fastsette at tilsvaer kan unnlates:

«Det er for det første vanskelig å se noen grunn til at forsvareren ikke skal gi retten opplysninger om bevistilbud mv. som omhandlet i § 34-4 annet ledd bokstav b til d. For det andre vil en oppfordring om å bidra med avklaringer av faktiske og rettslige sider kunne ha en funksjon ogsaa i mindre saker [...] Med tanke på at disse sakene utgjør det store flertallet av straffesakene, vil små besparelser i enkeltsaker gi bety-

delig uttelling i den samlede straffesaksavviklingen.

Dersom det likevel skal være en adgang for retten til å bestemme at tilsvaret kan unnlates [...] bør vurderes om fristen først bør løpe fra det tidspunkt retten har tatt stilling til spørsmålet. Pålegg om tilsvaret, slik som i sivile saker, synes derfor å være den beste løsningen.»

Kristiansand tingrett og *Oslo tingrett* foreslår at hovedregelen snus, slik at retten etter en konkret vurdering kan be om at forsvarer inngir tilsvaret. Dette begrunnes med at bruk av tilsvaret trolig vil være unødvendig i det store flertallet av små og oversiktlige saker. I større saker kan derimot et tilsvaret fra forsvarer være svært nyttig og ha betydning for gjennomføringen av saken. Når det gjelder tilsvarets innhold, foreslår *Oslo tingrett* at det også skal kommentere eventuelle sivile krav som er fremmet. Tilsvaret bør også angi «andre forhold som har betydning for gjennomføringen av saken».

Asker og Bærum tingrett og *Nord-Troms tingrett* mener at utvalgets forslag går for langt i lys av vernet mot selvkriminering. Det bør derfor bero på rettens konkrete vurdering om tilsvaret skal inngis. I så fall er det særlig praktisk at det gis opplysninger om hvilke poster som eventuelt er erkjent, når tiltalen omhandler flere poster.

Jæren tingrett støtter kravet om obligatorisk tilsvaret og mener det vil understreke at også forsvarer har et ansvar for effektiv saksavvikling og konsentrert domstolsbehandling. Dette vil kunne føre til at forsvarer kommer tidlig i kontakt med tiltalte. Det bør også angis i tilsvaret om forsvarer mener det er behov for tiltak av hensyn til reaksjonsfastsettelsen, for eksempel en personundersøkelse. Dette vil kunne forhindre at det oppstår forsinkelser på et senere tidspunkt.

Advokatforeningen mener en oppfordring eller et krav om å inngi tilsvaret vil kunne legge et press på mistenkte og forsvarer til tross for utvalgets forsikringer om at «det skal ikke utøves noen form for press»:

«[Det heter] i § 34-4 at tilsvaret «skal gi[s]». Vil man i tilsvaret for eksempel ikke si noe om hva som er omtvistet i saken, eller hvilke deler av tiltalen man bestrider utover at man nekter straffeskyld, vil det være fare for at retten kan trekke slutninger om skyld og manglende troverdighet. Selve ordlyden bør derfor modereres i samsvar med motivene, og det må komme klart fram i selve lovteksten at det ikke er

anledning til å trekke slutninger fra mistenktes respons.»

Trøndelag statsadvokatembeter mener på den annen side at lovutkastet ikke er tilstrekkelig forpliktende:

«Slik forslaget er formulert nå har forsvarer og tiltalte anledning til å holde tilbake informasjon i forkant av hovedforhandlingen i den hensikt å skape grunnlag for en frifinnende dom. I stedet for å la påtalemyndigheten vurdere alle omstendigheter og trekke tiltalen dersom det viser seg at den er tuftet på misvisende eller ensidig informasjon. Slik forslaget formuleres er det ikke i tråd med hensynene til effektivitet og forsvarlighet.»

Det nasjonale statsadvokatembetet mener tilsvaret fra forsvarer vil være nødvendig dersom påtalemyndigheten utarbeider en skriftlig redegjørelse for saken som vedlegges oversendelsen til retten. Siden tiltalte ikke er bundet av forsvarers tilsvaret, er det imidlertid uklart hvor tidsbesparende slike skriftlige fremstillinger fra påtalemyndigheten og forsvarer egentlig vil være. Etter høringsinstansens syn vil trolig saksforberedende møter være mer effektivt.

7.3.4 Departementets vurdering

Departementet mener i likhet med utvalget at det bør foretas visse endringer i forsvarers opplysningsplikt etter loven. For det første bør opplysningene sendes til *retten* i form av et tilsvaret. En slik endring vil i noen saker kunne skape et incitiv til å begynne forberedelsene på et tidligere tidspunkt enn i dag. Det er grunn til å tro at fristen for å inngi opplysningene vil bli overholdt i større grad når adressaten for tilsvaret er domstolen som skal behandle saken, selv om fristoversittelse heller ikke i fremtiden skal ha preklusive virkninger. For det andre bør retten gi pålegg om tilsvaret, slik som i sivile saker. Fristen bør normalt være tre uker, men det kan også settes en lengre frist når det er behov for det.

Spørsmålet er dernest hvilke opplysninger som skal tas med i tilsvaret. Som *Riksadvokaten* påpeker, er utvalgets lovutkast § 34-4 annet ledd bokstav b til d i stor utstrekning en videreføring av straffeprosessloven § 265 første ledd annet tilfjerde punktum. Dette gjelder blant annet informasjon om hvilke bevis forsvarer vil føre, om det begjæres etterforskingsskritt, og om det kreves oppnevnt fagkyndige meddommere. Etter depar-

tementets oppfatning bør det som et utgangspunkt fortsatt være obligatorisk å inngi et skriv med informasjon som nevnt. Av hensyn til saks gjennomføringen må det særlig kunne forventes at tilsvaret gir opplysninger om bevis som forsvaret vet skal føres, blant annet fordi dette påvirker hvor mye tid som skal settes av til bevisføring under hovedforhandlingen. Bevisoppgaven bør oppfylle kravene som er omtalt i punkt 7.2.4.1. Ettersom tiltalte fortsatt er i sin fulle rett til å forholde seg taus og avstå fra å utlevere ting som har betydning som bevis, representerer ikke et slikt pålegg en krenkelse av selvinkrimineringsvernet. En annen sak er at forsvareropdragets rammer kan påvirke hvor langt opplysningsplikten rekker i det konkrete tilfellet, for eksempel med hensyn til utformingen av begrunnelsen for bevisene som forsvaret vil føre. Forsvarer bør også i utgangspunktet ha plikt til å informere om praktiske forhold knyttet til gjennomføringen av hovedforhandlingen, slik som et eventuelt behov for teknologiske hjelpemidler. Departementet antar at tilsvaret i små og enkle saker vil kunne gjøres svært kort. Noen få setninger vil normalt være tilstrekkelig.

Utvalget har også foreslått at forsvarer bør opplyse om hvilke faktiske og rettslige sider av saken forsvaret anser som omtvistet, jf. § 34-4 annet ledd bokstav a. Denne siden av utvalgets lovutkast har ingen parallell i straffeprosessloven og har vært omdiskutert i høringen. Forslaget vil utvilsomt kunne bidra til at forhandlingene konsentreres om det som er omstridt i saken. Samtidig er det ønskelig å unngå at saksbehandlingen i de minste straffesakene blir mer omstendelig og kostbar enn nødvendig. Som nevnt i punkt 7.1.4 varierer behovet for avklaringer med sakens art og størrelse, og i enkle og oversiktlige saker er neppe behovet for regelen stort.

Departementet har på denne bakgrunn kommet til at retten skal kunne *oppfordre* forsvaren til å inkludere sistnevnte type opplysninger etter en konkret vurdering av behovet (utvidet tilsvare). Det skal ved avgjørelsen legges betydelig vekt på om det er potensial for en kortere og mer konsentrert behandling. Det skal også legges vekt på om tidlig klargjøring fra forsvarer er viktig for rettens avgjørelse av hvordan den videre saksforberedelsen skal legges opp. I store og kompliserte straffesaker bør en oppfordring som nevnt normalt inntas i pålegget om tilsvare. Forsvarer er ikke pliktig til å etterkomme oppfordringen og må i samarbeid med tiltalte vurdere hvilke opplysninger som det er forenlig med forsvareropdraget å gi på dette stadiet av saken, se utredningen punkt

18.1.3 side 415 og punkt 17.1.3 side 383–384. Som utvalget fremhever, må de øvrige aktørene være seg bevisst at forsvaret kan ha et annet perspektiv på saken.

Selv om behovet for en unntakshjemmel ikke er stort, mener departementet at retten unntaksvis bør kunne beslutte at tilsvare kan unnlates, typisk når det er ønskelig at saken skal behandles hurtig. I det store flertallet av straffesaker vil normalt hensynet til den videre saksbehandlingen tale for at forsvarer pålegges å gi opplysninger som nevnt i § 265, herunder informasjon om bevis forsvaret vil føre. Viser det seg at forsvaret ikke har noe å melde, for eksempel fordi forsvarer ikke har oppnådd kontakt med tiltalte, har det i seg selv interesse for domstolsbehandlingen. Utarbeidelsen av et tilsvare vil i så fall kreve svært lite arbeid.

7.4 Plan for videre saksforberedelse

7.4.1 Gjeldende rett

Straffeprosesslovens regler om forberedelse til hovedforhandling er omtalt i punkt 7.1 foran. Etter loven er ikke retten pålagt å utarbeide en konkret plan for den videre saksbehandlingen.

Til sammenligning bestemmer tvisteloven § 9-4 annet ledd at retten etter inngivelsen av tilsvaret skal «legge opp en plan for den videre behandlingen etter drøfting med partene og herunder fastsette frister og treffe nødvendige beslutninger». Tanken er at et bindende opplegg for videre saksforberedelse er nødvendig for at saken kan utvikles på en prosessøkonomisk og forsvarlig måte. Annet punktum angir spørsmål knyttet til sakens gjennomføring som retten må ta stilling til og ved behov drøfte med partene, se Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) side 392–393. Etter tredje ledd skal drøftingen som regel skje i rettsmøte (planmøte), som kan være et fjernmøte. Se punkt 7.5 nedenfor om saksforberedende rettsmøter.

7.4.2 Straffeprosessutvalgets forslag

Straffeprosessutvalget foreslår at retten skal legge en «plan» for den videre saksbehandlingen, se NOU 2016: 24 punkt 18.1.4 side 415. Utvalget viser til at behovet for planmessighet gjør seg særlig gjeldende under saksforberedelsen, hvor hovedformålet nettopp er å sørge for nødvendige avklaringer og en plan for den videre behandlingen av saken.

Utvalgets lovutkast § 34-7 første ledd lyder: «Retten skal legge en plan for den videre behand-

lingen, herunder fastsette frister for innlegg fra partene og treffe nødvendige beslutninger, jf. § 30-1 annet ledd». Bestemmelsen er utarbeidet etter mønster av tvisteloven § 9-4 annet ledd første punktum. Utvalget fremhever at planen «vil kunne fungere som en sikkerhet for at nødvendige spørsmål er avklart, være et nyttig styringsverktøy for retten og sikre partene og øvrige aktører forutberegnetlighet med sikte på den videre behandling».

Utvalget fremholder at lovutkastet ikke forutsetter at planen alltid formaliseres skriftlig, og at det i små og enkle saker ikke er behov for noen plan utover det som følger av alminnelige rutiner ved domstolen. Behovet for en skriftlig plan i den enkelte sak må vurderes konkret. For at virkemiddelet skal kunne fungere som et styringsverktøy under hovedforhandlingen, må det imidlertid foreligge en formalisert plan som partene er innforstått med. Utvalget understreker derfor i spesialmerknadene til forslaget på side 645 i utredningen at det i saker av et visst omfang i alminnelighet skal utarbeides en skriftlig plan i samråd med partene, og at denne skal gi grunnlag for saksstyring under hovedforhandlingen, jf. utkastet § 35-1.

Planen bør angi sakens tidsrammer, sakens temaer, tidspunkter for bevisføring og andre forhold av betydning. Temaer som typisk er aktuelle, er angitt i lovutkastet § 34-7 annet ledd. Fastsettes planen i saksforberedende møte, skal den nedtegnes etter reglene om føring av rettsbok.

Etter lovutkastet § 34-7 annet ledd skal retten, i den utstrekning det er nødvendig for å sikre en forsvarlig og konsentrert behandling, så vidt mulig avklare hvilke deler av sakens sider som er omtvistet, omfang av og andre spørsmål knyttet til bevisføringen, om behandlingen av saken bør deles opp, tidsrammer for de ulike delene av hovedforhandlingen samt andre forhold av betydning. I spesialmerknadene på side 645 uttales:

«Vurderingstemaet for om det skal settes av tid til avklaringer etter annet ledd, er om det vil effektivisere gjennomføringen av hovedforhandlingen i en slik utstrekning at det totalt sett oppnås besparelser. Det vil kunne være tilstrekkelig med de avklaringer som følger av påtalemyndighetens oversendelse etter utkastet § 34-1 og eventuelt tilsvaret fra forsvarer og bistandsadvokat etter utkastet §§ 34-5 og 34-5.»

7.4.3 Høringsinstansenes syn

Flesteparten av *høringsinstansene* som har uttalt seg om spørsmålet, er positive til bestemmelsen i

lovutkastet § 34-7. Følgende høringsinstanser støtter i hovedsak forslaget: *Borgarting lagmannsrett, Dommerforeningen, Hordaland statsadvokatembeter, Politidirektoratet, Sør-Øst politidistrikt, Trøndelag statsadvokatembeter, Økokrim, Ørnulf Øyen og Øst politidistrikt.*

Flere høringsinstanser mener at det bør fremgå klarere av forslagets ordlyd at det ikke er nødvendig å utarbeide en formalisert plan i alle saker. *Dommerforeningen* mener det er viktig å presisere at en «plan» også kan omfatte dagens saksbehandling slik den foregår i domstolenes saksbehandlingssystem Lovisa, hvor saksforberedende dommer foretar valg som deretter effektueres av saksbehandler. *Dommerforeningen* mener derfor en justering av ordlyden kan være på sin plass:

«Det bør ikke stilles opp et ubetinget krav om at retten i alle saker skal legge mer omfattende planer enn dette. *Dommerforeningen* stiller derfor spørsmål ved formuleringen i § 34-7 første ledd. Det skal her bemerkes at det i merknadene til bestemmelsen ikke ser ut til at det legges opp til at en formalisert plan må foreligge i alle saker, men ordlyden 'skal legge en plan' kan trekke i motsatt retning.»

Ørnulf Øyen påpeker i sitt høringssvar at lovutkastet § 34-7 første ledd «ut fra ordlyden kan virke noe vidtrekkende». Han antar forslaget legger opp til at en dommer alltid skal gå gjennom saken når domstolen mottar en tiltale med anmodning om hovedforhandling, noe som utelukker en organisering av domstolen som legger opp til at bare administrativt ansatte kontrollerer saken etter innkomst, og at en dommer bare involveres hvis særlige spørsmål dukker opp i saken. Denne siden av forslaget er i henhold til *Øyen* «velbegrunnet». Hvor vidtrekkende forslaget for øvrig er, avhenger av hva som menes med en «plan»:

«Må det alltid lages en konkret plan, og hvor omfattende må planen i så fall være? [...] Utvalget synes [...] å forutsette at bestemmelsen ikke oppstiller et allment krav om at en konkret og tilpasset plan skal utarbeides. Et slikt syn har gode grunner for seg. De fleste straffesaker er små og enkle, og såpass godt forberedt av påtalemyndigheten at en konkret saksbehandlingsplan fra rettens side ikke er påkrevd. Forslaget i § 34-7 (1) bør derfor klargjøres. Det bør klart fremgå at det retten alltid må vurdere, er om en konkret plan for den videre saksbehandlingen skal utarbeides i denne saken.»

Politidirektoratet er positive til rettens plikt til å legge en plan for saken, men mener behovet må vurderes konkret i hver enkelt sak. *Øst politidistrikt* understreker at det ikke må stilles for strenge krav i de mindre sakene.

Riksadvokaten mener planen alltid bør nedfelles skriftlig:

«Et slikt krav vil virke disiplinerende, det tar lite tid å oppfylle det, og det vil legge bedre til rette for etterfølgende evalueringer av fremdrift, noe det bør gjøres mer av enn i dag – gjerne i dialog med sakens parter.»

Riksadvokaten påpeker videre at det ikke fremgår av ordlyden hvordan avklaringer som nevnt i lovutkastet § 34-7 annet ledd skal skje, og foreslår at det presiseres i forarbeidene at avklaringer som i dag skal kunne skje gjennom uformelle drøftinger med partene, uten at det avholdes saksforberedende rettsmøte. Riksadvokaten mener også at man kan vurdere å innføre en klar hovedregel om at det skal foretas avklaringer, med mindre det åpenbart ikke kreves av hensyn til en effektiv avvikling av saken.

Sør-Øst politidistrikt er positive til en større klargjøring av bestridte punkter i forkant av en hovedforhandling, men understreker at straffesaker har en annen dynamikk enn sivile saker, noe som gjør at man på forhånd ikke alltid vet hvordan saken vil utvikle seg.

Hordaland statsadvokatembeter er positive til at retten skal forpliktes til å gå mer aktivt inn i saksforberedelsen ved at det alltid skal legges en «plan»:

«Hordaland statsadvokatembeter mener dette er en riktig markering og delvis kursendring, selv om det i mange saker ikke vil være behov for nevneverdig mer aktivitet fra domstolene enn i dag. Som i dag vil det fortsatt være påtalemyndigheten som har initiativet, hovedregien og setter rammene gjennom tiltalen og sitt bevilbud. Men retten har i kraft av sitt ansvar for sakens opplysning og det materielle utfall også et ansvar for saksforberedelsen. Særlig gjelder dette at retten setter seg selv i stand til faktisk å kunne lede bevisførselen og partenes innlegg aktivt innenfor de rammer påtalemyndigheten har trukket opp gjennom tiltalen. Slik et stort antall saker gjennomføres i dag opplever vi at retten ikke har forutsetninger for å treffe saksstyrende avgjørelser før helt mot slutten av hoved- eller ankeforhandlingene. Dette er for sent til at saksstyringen blir omfat-

tende nok, konsentrerende og effektiviserende.»

Økokrim mener en plan for behandlingen er særlig viktig i større, kompliserte straffesaker. Hvis virkemiddelet brukes i praksis, mener *Økokrim* at det vil lede mer en mer effektiv straffesaksbehandling.

Det nasjonale statsadvokatembeter, Jæren tingrett og Oslo statsadvokatembeter går imot forslaget. *Oslo statsadvokatembeter* oppfatter lovutkastet § 34-7 første ledd som en ansvarsoverføring fra påtalemyndigheten til domstolene:

«Av flere årsaker er det grunn til å stille spørsmål ved om en slik endring er nødvendig og ønskelig. Planen for gjennomføringen av en hovedforhandling legges i dag i de aller fleste saker av påtalemyndigheten alene ved utferdigelsen av bevisoppgaven med angivelse av tidspunkter for når vitnene skal innkalles. I de langt fleste straffesaker fungerer en slik ordning helt uten problemer. Det er derfor grunn til å stille spørsmål ved om forslaget om å tillegge domstolene en obligatorisk rolle som planlegger av saksavviklingen i det hele tatt er nødvendig. Dernest er det slik at det er påtalemyndigheten som gjennom arbeidet med påtaleavgjørelsen og skriving av bevisoppgaven, har de beste forutsetninger for å treffe de nødvendige avgjørelser om bevisføringen. Også det forhold at det er påtalemyndigheten som har bevisbyrden, tilsier at det er påtalemyndigheten, og ikke domstolen, som må ha hovedansvaret for å planlegge gjennomføringen av rettssaken. Noe annet er at retten, når rett er satt, har både rett og plikt til å administrere forhandlingene, og derigjennom om nødvendig gjøre om på påtalemyndighetens opplegg for bevisføringen.»

Også *Det nasjonale statsadvokatembetet* oppfatter forslaget som en ansvarsoverføring. Høringsinstansen mener dagens ordning fungerer godt. Under saksforberedelsen vil påtalemyndigheten gjennom påtaleavgjørelsen kjenne saken best og være nærmest til å vurdere bevisføringen.

Jæren tingrett mener det er en stor risiko for at ordlyden i lovutkastet § 34-7 første ledd vil bli tolket slik at planen alltid må formaliseres skriftlig. Eventuelt vil bestemmelsen kunne forstås slik at det må være kontakt mellom retten og noen av aktørene på forhånd. Høringsinstansen mener bestemmelsen synes å forutsette større aktivitet hos domstolene, også i mindre saker. Dette er det

i sin alminnelighet ikke behov for, og det avgjørende er at straffeprosessloven legger opp til smidighet med hensyn til formell og uformell kontakt mellom retten og aktørene etter behovene i den enkelte sak.

7.4.4 Departementets vurdering

Departementet er enig med utvalget i at en konkret saksbehandlingsplan etter omstendighetene vil kunne være et verdifullt styringsverktøy for retten og sikre partene forutberegnelighet om den videre behandlingen. Planen vil også kunne bidra til at relevante spørsmål blir avklart i god tid før hovedforhandlingen.

En konkret saksbehandlingsplan har størst betydning i straffesaker av en viss størrelse. Som utvalget og en rekke høringsinstanser understreker, er det i mindre og oversiktlige saker som regel ikke behov for noen formalisert plan utover det som følger av alminnelige rutiner i domstolen. Det er i disse sakene normalt tilstrekkelig med de avklaringer som følger av påtalemyndighetens oversendelse og eventuelle opplysninger fra forsvarer. Av rettspedagogiske hensyn går departementet inn for at denne forutsetningen skal fremgå klarere av lovbestemmelsens ordlyd.

Departementet mener at lovforslaget bør innrettes slik at retten etter omstendighetene skal ha en plikt til å vurdere om en skriftlig plan skal utarbeides i samråd med partene. I forslaget til ny § 271 a tredje ledd er forpliktelsen formulert som et konkret utslag av rettens generelle ansvar for å innrette behandlingen av saken etter hva som kreves for å sikre en effektiv og forsvarlig saksavvikling, se punkt 5.5 foran. I saker av et visst omfang vil loven kunne kreve at retten setter av tid til å avklare spørsmål og legger en plan for gjennomføringen av saken. Mindre saker skal på den annen side fortsatt kunne behandles med en helt begrenset saksforberedelse – uten at det er behov for å utarbeide en konkret plan. En beslutning om at saken ikke krever mer saksforberedelse fra rettens side, vil etter forslaget kunne tas raskt og formløst.

Formålet med rettens saksstyring er først og fremst å legge til rette for en smidig og konsentrert prosess, og departementets lovforslag er ikke ment å bryte med den grunnleggende rollefordelingen mellom partene, se punkt 5.5 foran og NOU 2016: 24 punkt 17.1.3 side 383. Påtalemyndigheten skal fortsatt i kraft av objektivitetsplikten og sin særlige rolle legge til rette for at domstolsbehandlingen kan gjennomføres på en hensiktsmessig måte.

Departementet finner ikke grunn til å detaljregulere hvilke spørsmål som kan tas opp i en formalisert plan. I prinsippet vil alle forhold av betydning for den videre behandlingen av saken kunne inntas i planen. I større saker vil det ofte være hensiktsmessig at planen utarbeides i samråd med partene i et saksforberedende rettsmøte, se punkt 7.5 nedenfor. Planen skal i så fall nedtegnes i rettsboken fra møtet, se straffeprosessloven § 18. Fra et uformelt møte vil en skriftlig oppsummering kunne tjene samme formål.

7.5 Saksforberedende rettsmøte

7.5.1 Gjeldende rett

Det følger av straffeprosessloven § 272 at retten kan beslutte at det skal holdes rettsmøte under saksforberedelsen til behandling av spørsmål som nevnt i første ledd bokstav a til i. Dette inkluderer blant annet spørsmål om saken skal avvises, eller om plikt til å avgi vitneforklaring foreligger, se punkt 7.6.1 nedenfor. Regelen suppleres av § 274 annet ledd, som gir en generell adgang til å holde rettsmøte under saksforberedelsen. Det er opp til rettens skjønn om det skal avholdes slike møter.

Straffeprosessloven inneholder i motsetning til tvisteloven ikke en bestemmelse som angir at et saksforberedende rettsmøte kan gjennomføres som fjernmøte. Retten vil imidlertid på nærmere vilkår kunne beslutte fjernmøte med hjemmel i midlertidig lov 26. mai 2020 nr. 47 om tilpasninger i prosessregelverket som følge av utbruddet av covid-19 mv. § 3, som gjelder frem til 1. juni 2021.

Straffeprosessloven fastslår ikke direkte at tiltalte har krav på varsel om rettsmøter under saksforberedelsen, men i juridisk teori er det lagt til grunn at tiltalte skal varsles, se Keiserud m.fl.: Straffeprosessloven kommentarutgave bind I (5. utgave, Oslo 2020) side 394 («Keiserud m.fl., Straffeprosessloven, 2020»), hvor det vises til at «varslingen er en konsekvens av partsstillingen». Med henvisning til straffeprosessloven §§ 93 b og 243 mener Straffeprosessutvalget at fornærmede og etterlatte med bistandsadvokat formentlig også skal varsles, se NOU 2016: 24 punkt 18.1.5 side 416.

Verken §§ 272 eller 274 annet ledd utelukker *uformell kontakt* mellom retten og de øvrige aktørene, se NOU 2016: 24 punkt 18.1.5 side 416:

«I større straffesaker er det relativt vanlig å avholde uformelle møter mellom aktørene under saksforberedelsen om praktiske spørsmål knyttet til sakens gjennomføring. Tiltalte,

fornærmede og etterlatte er som regel ikke til stede i slike møter, og selv om møtene ikke munner ut i bindende avtaler, blir opplegg det er enighet om, i praksis fulgt. At det har vært enighet, kan også få betydning dersom det senere skal treffes formell avgjørelse om spørsmål som har vært drøftet.»

At det avholdes et uformelt møte i stedet for et rettsmøte, innebærer at retten ikke kan treffe avgjørelser som krever muntlig behandling i rettsmøte, for eksempel behandling av spørsmål om å avvise saken eller avskjære bevisføring etter straffeprosessloven § 272 første ledd bokstav a og c. Det skal heller ikke føres rettsbok, jf. straffeprosessloven § 18 og Keiserud m.fl., Straffeprosessloven, 2020 side 1129. Etter et uformelt møte er det likevel vanlig at saksforberedende dommer utarbeider et referat eller en oppsummering som sendes partene.

I sivile saker som behandles etter allmennprosessen, skal det som hovedregel holdes et *planmøte* etter tvisteloven § 9-4 straks tilsvaret er inngitt. Hensikten er at retten i samråd med partene skal utarbeide et bindende opplegg for den videre behandlingen slik at saken kan avvikles på en prosessøkonomisk og forsvarlig måte. Annet ledd inneholder en oppregning av temaer knyttet til sakens gjennomføring som retten må ta stilling til og ved behov drøfte med partene, jf. Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) side 392–393. Planmøtet gjennomføres normalt som en telefonkonferanse mellom partenes prosessfullmektiger og saksforberedende dommer, se tredje ledd som åpner for fjernmøtebehandling.

I rapporten *Bedre og mer effektiv straffesaksbehandling i domstolene* (se punkt 5.2), som gir retningslinjer for behandlingen av straffesaker i tingrettene og lagmannsrettene der det er avsatt 10 rettsdager eller mer, trekkes saksforberedende møter (planmøter) frem som et særlig viktig verktøy for saksstyring. Et godt planmøte beskrives som «nøkkelen til en vellykket saksforberedelse». På side 19 er det fremhevet:

«Det bør holdes ett eller flere saksforberedende møter i alle store saker. Under gjeldende straffeprosesslov holdes saksforberedende møter stort sett som uformelle møter. Årsaken er at slike møter mest hensiktsmessig gjennomføres med bare de profesjonelle aktører til stede. [...]

Tema for det saksforberedende møte vil på overordnet nivå være å drøfte opplegget for og

gjennomføringen av [forhandlingen]. Det er herunder ønskelig å avklare hva som er sakens sentrale materielle tvistepunkter, å få informasjon fra partene om prosessuelle spørsmål som retten bør være oppmerksom på, og å drøfte bevisførselen. Når saksforberedende møte holdes kort tid etter at saken har kommet inn til retten, slik det bør, er det også naturlig å drøfte hvordan saksforberedelsen videre bør skje.»

Rapporten fremhever at det også i mindre saker kan være hensiktsmessig å ha ett eller flere planmøter når sakens art eller kompleksitet tilsier det. Maler for gjennomføring av planmøte er tatt inn som vedlegg til rapporten.

7.5.2 Straffeprosessutvalgets forslag

Utvalget foreslår at det som i dag bør overlates til rettens skjønn om det skal avholdes saksforberedende rettsmøte, se NOU 2016: 24 punkt 18.1.5 side 415–416 og utvalgets lovutkast § 34-9 (med spesialmerknader på side 645).

Utvalget mener ikke at det bør innføres en hovedregel om obligatorisk planmøte etter mønster av tvisteloven § 9-4. Begrunnelsen er at muligheten for formell tilskjæring av saken er mindre i straffesaker enn i sivile saker, og at slike møter ofte vil være overflødige i småsakene. Etter utvalgets oppfatning kan «en for vidtrekkende presumsjon om behov for rettsmøte [...] lede til at møtet blir en ren formalitet som innebærer unødig ressursbruk». Det bør derfor være opp til saksforberedende dommer å vurdere – i lys av behovet for å sikre forsvarlig og konsentrert behandling – om det skal avholdes planmøte i form av et saksforberedende rettsmøte.

Etter utvalgets syn bør saksforberedende rettsmøter kunne gjennomføres som fjernmøte, jf. utvalgets utkast til ny § 122 a i domstolloven. Tiltalte, fornærmede og etterlatte bør heller ikke kalles inn når deres tilstedeværelse er unødvendig. I spesialmerknedene til lovutkastet § 34-9 uttales:

«For ordinære planleggingsmøter vil det regulært være tilstrekkelig at kun de profesjonelle aktørene deltar. Det klare utgangspunktet om at tiltalte ikke skal identifiseres med sin forsvarer, gjelder imidlertid her som ellers, og dersom det under møtet er behov for bindende avklaringer som bare tiltalte kan gi, må vedkommende således innkalles. Selv om tiltalte, fornærmede og etterlatte ikke innkalles, skal de varsles på vanlig måte, jf. utkastet § 31-2.»

Utvalget mener tiltakene samlet sett vil legge til rette for at slike rettsmøter kan bli et praktisk og effektivt verktøy. Utvalget presiserer at forslaget ikke utelukker at avklaringer kan skje ved uformell kontakt mellom retten og de øvrige profesjonelle aktørene.

7.5.3 Høringsinstansenes syn

Asker og Bærum tingrett, Borgarting lagmannsrett, Det nasjonale statsadvokatembetet, Dommerforeningen, Hordaland statsadvokatembeter, Kripos, Nordland politidistrikt, Oslo statsadvokatembeter, Politidirektoratet, Riksadvokaten, Økokrim og Øst politidistrikt støtter i hovedsak utvalgets forslag.

Økokrim støtter forslaget om at det skal være opp til rettens skjønn hvorvidt det skal holdes et saksforberedende rettsmøte, men mener virkemiddelet er særlig nyttig i større saker:

«Etter vår vurdering vil det gjennomgående være hensiktsmessig å avholde saksforberedende rettsmøte i større og komplekse straffesaker. Vår erfaring er at man sparer ressurser og får skåret til sakene på en bedre måte etter saksforberedende rettsmøte. Vi støtter forslagene om at det skal være adgang til å avholde fjernmøte, og at tiltalte/fornærmede ikke nødvendigvis skal innkalles til møtet, jf. s. 416.»

Riksadvokaten mener avklaringer om bevisføring mv. bør skje i et saksforberedende rettsmøte, og ikke gjennom uformelle avklaringer:

«Det fremgår av utredningen s. 416 at utkastet «utelukker ikke at avklaringer kan skje ved uformell kontakt mellom aktørene». Uttalelsen kan tolkes dit hen at avklaringer av bevisføringen mv. primært bør skje i saksforberedende rettsmøte, og ikke gjennom uformelle drøftelser mellom aktørene. Det er riksadvokaten enig i. Igjen handler det om å gi dommeren en mer sentral plass i forberedelsene av saken, og unngå at han eller hun er prisgitt hvilken tilnærming aktor og forsvareren finner hensiktsmessig. Det bør være opp til dommerens vurdering ut fra forholdene i den konkrete saken hvordan avklaringer best kan skje.»

Øst politidistrikt mener saksforberedende rettsmøter bør reserveres for enkelte typer spørsmål:

«Det er også etter dagens regelverk anledning til å avholde saksforberedende rettsmøter og pålegge påtalemyndigheten å gi en skriftlig

redegjørelse. Øst pd er imidlertid enig med utvalget i at dette med fordel kan gjøres oftere. Slik møtene er i dag bidrar de i mindre grad til materielle avklaringer, men omhandler oftere mer praktiske problemstillinger rundt avviklingen. Slike overordnede avklaringer kan med fordel også i fremtiden løses ved mer uformell kontakt slik som er det vanligste i dag. Rettsforberedende møter bør forbeholdes saker hvor det kan gjøres avklaringer som vil konsentrere forhandlingene og eventuelt i mer omfattende saker hvor det er uenighet om hvordan saken skal gjennomføres.»

Nordland politidistrikt mener partene i saker av en viss varighet bør pålegges å delta på et saksforberedende møte. Et slikt møte må søke å bringe klarhet i hvilke punkter av saken som er omtvistet. Hvis en av partene avviker fra det som er avtalt, bør dette avvises såfremt det ikke godtgjøres at dette er av vesentlig betydning for sakens opplysning eller tiltaltes forsvar.

Asker og Bærum tingrett oppfatter utvalgets forslag slik at mistenkte ikke skal kalles inn til et saksforberedende rettsmøte. Høringsinstansen antar derimot at mistenkte skal varsles og har rett til å være til stede i rettsmøtet, jf. utvalgets lovutkast §§ 3-1 og 31-2 annet ledd annet punktum. Høringsinstansen mener det bør klargjøres om mistenkte skal ha rett til å være til stede på slike møter i fremtiden, og fremholder at en ubetinget rett til å møte vil kunne være upraktisk i en del tilfeller.

Det nasjonale statsadvokatembetet mener lovutkastet bør klargjøres slik at det ikke hersker tvil om at tiltalte ikke har en ubetinget rett til å delta i saksforberedende rettsmøter.

7.5.4 Departementets vurdering

Departementet mener i likhet med Straffeprosessutvalget at det ikke bør innføres en regel om obligatorisk planleggingsmøte (planmøte) i straffeprosessen, se utredningen side 415–416. Spørsmålet om hvorvidt det er behov for et planmøte i saken, bør som i dag overlates til rettens skjønn. En slik ordning støttes av de aller fleste høringsinstansene.

Etter departementets vurdering bør planmøter avholdes når hensynet til forsvarlig og konsentrert behandling tilsier det. I større saker vil planmøter kunne bidra til å klarlegge sakens prosessuelle og materielle tvistepunkter, slik at forhandlingene kan konsentreres om det som er sentralt ved avgjørelsen av skyldspørsmålet og straffe-

spørsmålet. Det bør derfor normalt avholdes ett eller flere planmøter i disse sakene. I de enkle og oversiktlige sakene er slike møter først og fremst egnet til å medføre unødvendig ressursbruk og bør derfor unngås. Departementet viser til retningslinjene om bruk av planmøter i *Bedre og mer effektiv straffesaksbehandling*, som er omtalt foran i punkt 7.5.1.

Departementet mener som utvalget at det bør legges til rette for at saksforberedende rettsmøter kan bli et praktisk og viktig verktøy under saksforberedelsen. Forslaget om at tiltalte, fornærmede og etterlatte bare innkalles når deres tilstedeværelse er nødvendig, bør derfor følges opp. I ordinære planmøter, hvor tema er ulike spørsmål knyttet til sakens gjennomføring, vil det sjelden være nødvendig eller hensiktsmessig at andre enn de profesjonelle aktørene er til stede, men dette vil lett kunne stille seg annerledes for andre rettsmøter under saksforberedelsen, for eksempel et rettsmøte til behandling av spørsmål om å avvise saken. Se forslaget til endring av § 274 med spesialmerknader.

Departementet er også enig med utvalget i at saksforberedende rettsmøter bør kunne holdes som fjernmøte, sml. tvisteloven § 9-4 tredje ledd. For planmøtene vil fjernmøte som regel være det mest praktiske og effektive, men i noen store og kompliserte saker kan det være aktuelt med fysisk møte. Det er opp til retten å avgjøre hvilken møteform som er mest hensiktsmessig.

Etter departementets vurdering bør saksforberedende møter, herunder planmøter, i større grad holdes som rettsmøter, slik som etter tvisteloven § 9-4. Et rettsmøte gir en formell og ryddig ramme for rettens dialog med aktørene om den videre saksbehandlingen. Et formål med endringene er derfor å legge til rette for en slik praksisendring. Det har i denne sammenheng trolig beskjeden betydning at det skal føres rettsbok fra saksforberedende rettsmøter, jf. straffeprosessloven § 18, siden det er vanlig praksis at det utarbeides en skriftlig oppsummering fra uformelle møter. Lovforslaget er ikke til hinder for at avklaringer også i fremtiden kan skje ved uformell kontakt mellom retten og sakens aktører. Departementet anser det ikke som hensiktsmessig å lovregulere saksforberedende møter som ikke er rettsmøter.

Etter gjeldende rett må noen spørsmål under saksforberedelsen alltid avgjøres på grunnlag av et rettsmøte. I hvilken utstrekning saksbehandlingsavgjørelser skal kunne treffes etter skriftlig behandling, skal omtales nedenfor i punkt 7.6.

7.6 Rettslige avgjørelser under saksforberedelsen

7.6.1 Gjeldende rett

Straffeprosessloven § 272 første ledd gir retten adgang til å beslutte at det skal holdes rettsmøte under saksforberedelsen for å avgjøre spørsmål som nevnt i bokstav a til i. Dette omfatter blant annet spørsmål om saken skal avvises (bokstav a), om tiltalte skal frifinnes fordi det forhold som er beskrevet i tiltalen, ikke er straffbart eller straffansvaret er falt bort (bokstav b), om bevis skal avskjæres (bokstav c), eller om saken helt eller delvis skal føres for lukkede dører (bokstav g).

Etter § 274 første ledd skal spørsmål som nevnt i § 272 avgjøres av tre dommere i lagmannsretten. I tingretten tar rettens leder avgjørelsen. Bestemmelsen gjør unntak fra hovedregelen i § 54 om at avgjørelser under saksforberedelsen i lagmannsretten kan treffes av rettens leder eller en forberedende dommer. For tingretten har verken §§ 54 eller 274 første ledd noen selvstendig betydning siden tingretten utenfor hovedforhandling kun består av én fagdommer, se domstoloven § 21 annet ledd.

Bestemmelsen i § 272 forutsetter at de nevnte spørsmålene kan avgjøres allerede under saksforberedelsen, men forplikter ikke retten til å treffe en avgjørelse på dette stadiet av saken. Etter tredje ledd kan retten velge å utsette avgjørelsen til hovedforhandlingen, og denne beslutningen kan ikke ankes, se HR-2018-2193-U. Om avgjørelsen skal utsettes eller ikke, beror på en sammensatt vurdering, se Ørnulf Øyen: *Straffeprosess* (2. utgave, Bergen 2019) side 300 («Øyen, *Straffeprosess*, 2019»):

«Hvorvidt det er hensiktsmessig for retten å avgjøre et bestemt spørsmål alt under saksforberedelsen, avhenger av hvor godt det aktuelle spørsmålet kan opplyses under saksforberedelsen, og hvor viktig det er for påtalemyndigheten, tiltalte eller andre at det aktuelle spørsmålet avklares alt under saksforberedelsen. I tillegg må retten se hen til hva som er gunstig for å sikre en hurtig og kostnadseffektiv behandling.»

En ordlydsfortolkning av første ledd tilsier at det ikke er utelukket at de nevnte avgjørelsene kan treffes etter skriftlig behandling, jf. Rt. 2012 side 642 avsnitt 18–19. Oppregningen i første ledd bokstav a til i har blitt utvidet gjennom flere lovendringer, og ved flere av endringene er det angitt

i forarbeidene at det må vurderes konkret om de aktuelle spørsmålene kan behandles skriftlig eller etter muntlig behandling, se Ot.prp. nr. 11 (2007–2008) punkt 13.4 side 118 i tilknytning til bokstav f, g og h. At spørsmålet om bruk av fjernavhør (bokstav i) kan avgjøres etter skriftlig behandling, er forutsatt i Prop. 141 L (2009–2010) punkt 11.4 side 139.

Spørsmål om å avvise saken etter bokstav a må alltid behandles muntlig, se Rt. 2012 side 642. Straffeprosesslovkomiteen hadde i sin innstilling uttalt at «det her dreier seg om så viktige avgjørelser at de bør treffes på grunnlag av en muntlig forhandling», jf. NUT 1969: 3 Innstilling om rettergangsmåten i straffesaker side 296. At lovgivers forutsetning på denne måten hadde kommet så klart til uttrykk i forarbeidene, måtte etter ankeutvalgets syn tillegges avgjørende vekt, selv om andre argumenter kunne tale for at spørsmålet om muntlig behandling burde avgjøres fra sak til sak, se avsnitt 20–27 i kjennelsen.

Det er også utelukket med skriftlig behandling av spørsmål om bevisavskjæring etter første ledd bokstav c, se Ot.prp. nr. 66 (2001–2002) punkt 8.4.3 side 85, HR-1990-1455-S og Ørnulf Øyen, «Rettens kontroll med bevisføringens omfang i straffesaker», kapittel 4 i boken: «Bevis i straffesaker. Utvalgte emner», Ragna Aarli, Mary-Ann Hedlund og Sverre Erik Jebens (red.), Gyldendal 2015 side 184–185. Se også Keiserud m.fl.: Straffeprosessloven kommentarutgave bind II (5. utgave, Oslo 2020) side 1130 («Keiserud m.fl., Straffeprosessloven, 2020»), hvor det gis uttrykk for at dette «neppe er en god regel».

En rekke avgjørelser under saksforberedelsen som ikke avslutter saken, er ikke bindende ved hovedforhandlingen, se opplistingen i § 272 sjette ledd første punktum og Keiserud m.fl., Straffeprosessloven, 2020 side 1131–1132. Avgjørelsene vil derfor kunne omgjøres av den dømmende rett, med mindre spørsmålet har vært avgjort etter anke i høyere instans, jf. sjette ledd annet punktum. En avgjørelse av overordnet domstol kan bare omgjøres på grunnlag av nye opplysninger.

7.6.2 Straffeprosessutvalgets forslag

Utvalget foreslår i det vesentlige å videreføre rettens adgang til å treffe avgjørelser under saksforberedelsen om den videre behandlingen av saken, jf. NOU 2016: 24 punkt 18.1.6 side 416–417. Det foreslås også å videreføre rettens kompetanse til å treffe avgjørelse om avvisning og frifinnelse på dette stadiet. Se lovutkastet § 34-7 første og tredje ledd og § 34-13.

Utvalget foreslår at avgjørelser under saksforberedelsen i lagmannsretten som hovedregel skal treffes av saksforberedende dommer. Avgjørelsen skal likevel treffes av tre dommere når den gjelder avvisning eller frifinnelse, eller når retten skal beslutte tiltak for å sikre hemmelighold av et vitnes identitet. Det samme gjelder når lagmannsretten avgjør en anke over dom uten ankeforhandling. Se lovutkastet § 5-6 fjerde ledd.

Etter utvalgets lovutkast vil alle beslutninger under saksforberedelsen i prinsippet kunne treffes etter skriftlig behandling, se § 34-7 første og tredje ledd og § 34-13, jf. § 31-1 første ledd. Sistnevnte paragraf fastsetter at «[r]ettsmøte avholdes når det er angitt i loven, eller retten beslutter det». Det vil være opp til retten å vurdere om muntlig behandling er nødvendig for å opplyse saken, se utredningen punkt 18.1.6 side 416:

«Utkastet bygger på at alle beslutninger under saksforberedelsen skal kunne treffes etter skriftlig behandling, så lenge det gir et forsvarlig avgjørelsesgrunnlag, og retten til og behovet for kontradiksjon ivaretas. I mange tilfeller vil de spørsmål retten skal ta stilling til, kunne bli vel så godt opplyst ved skriftlig som ved muntlig behandling. Det bør overlates rettens skjønn å avgjøre om det er hensiktsmessig med muntlig forhandling, ut fra hensynene til forsvarlig saksbehandling. Dette bør også gjelde for spørsmål om avvisning og frifinnelse etter utkastet § 34-13. Avgjørelsen kan være så opplagt at det vil være unødvendig anstaltmækeri å gjennomføre muntlige forhandlinger.»

I spesialmerknadene til lovutkastet § 31-1 første ledd på side 638 skriver utvalget følgende:

«Når muntlig behandling ikke er obligatorisk, skal valg av behandlingsform bero på hva som er hensiktsmessig og forsvarlig i det enkelte tilfellet. Avgjørelsens betydning for partene og deres syn på behandlingsmåten skal tas i betraktning.»

Etter lovutkastet § 34-7 tredje ledd, som er utformet etter modell av tvisteloven § 9-6 tredje ledd, er utgangspunktet at avgjørelser om saksbehandlingen og bevisføringen skal treffes så tidlig som mulig, se utredningen side 645. Forslaget til lovbestemmelse lyder:

«Avgjørelser om saksbehandlingen, herunder om bevisføringen, skal treffes så tidlig som mulig. Avgjørelsen kan likevel utsettes til

hovedforhandlingen når det er nødvendig for å sikre et forsvarlig avgjørelsesgrunnlag, eller når særlige forhold ellers tilsier det.»

Utvalget har også foreslått en generell regel om omgjøring av saksstyrende avgjørelser etter modell av tvisteloven § 19-10, se lovutkastet § 32-16. Paragrafen viderefører gjeldende rett, se spesialmerknader på side 642–643 i utredningen. Første ledd annet punktum og annet ledd viderefører regelen i straffeprosessloven § 272 sjette ledd.

7.6.3 Høringsinstansenes syn

Borgarting lagmannsrett støtter utvalgets forslag og uttaler:

«Lagmannsretten er enig med utvalget i at i mange tilfeller kan de spørsmål retten skal ta stilling til, bli vel så godt opplyst ved skriftlig behandling. Det vil ved avgjørelsen av prosessuelle spørsmål sjelden være behov for umiddelbar bevisførsel, og partenes anførsler og argumentasjon kan det redegjøres fullgodt for skriftlig.

Lagmannsretten bemerker at også praktiske og ressursmessige hensyn tilsier at de nevnte avgjørelsene under saksforberedelsen kan treffes etter skriftlig behandling. Dersom det må avholdes rettsmøte for avgjørelse av disse spørsmålene, kan det være vanskelig å få berammet et slikt rettsmøte i tide av hensyn til både dommerens og partenes øvrige gjøremål.

Lagmannsretten slutter seg for øvrig til utvalgets forslag om at avvisning og frifinnelse etter utkastet § 34-13 kan avgjøres etter skriftlig behandling dersom retten finner at det gir et forsvarlig avgjørelsesgrunnlag.

Etter utkastet § 5-6 fjerde ledd treffes avgjørelser under saksforberedelsen av saksforberedende dommer alene. Det er gjort unntak for avgjørelser etter utkastet §§ 10-10, 34-13 og 39-2 andre ledd som treffes av tre dommere. Lagmannsretten er enig med utvalget i at prosessuelle spørsmål under saksforberedelsen skal treffes av saksforberedende dommer alene. Dette vil forenkle og effektivisere saksforberedelsen i betydelig grad sammenliknet med ordningen etter straffeprosessloven § 274, som er en upraktisk bestemmelse.»

Dommerforeningen mener at det er viktig for lagmannsrettene at lovutkastet legger opp til at forberedende dommer kan ta de aller fleste avgjørelser

under saksforberedelsen alene, herunder treffe avgjørelser om bevisføringen.

Økokrim mener en skjønnsmessig adgang for retten til å avgjøre om et spørsmål skal undergis skriftlig eller muntlig behandling, gir det beste grunnlaget for effektiv håndtering av store og komplekse straffesaker.

Ørnulf Øyen mener det bør klargjøres i lovutkastet § 32-16 at retten ikke har en allmenn plikt til å realitetsbehandle en begjæring om omgjøring:

«Rettsens omgjøringskompetanse kan friste en part som ikke har fått medhold i en begjæring til å forsøke seg på «omkamp». Så lenge en omgjøringsbegjæring bygger på nye bevis eller argumenter av vekt, er dette ikke et problem. En svakt fundert omgjøringsbegjæring kan derimot skape unødig merarbeid for retten hvis begjæringen må undergis en relativt grundig realitetsbehandling. Det bør derfor vurderes om ikke lovutkastet § 32-16 (1) bør suppleres med et nytt tredje punktum som svarer til tvisteloven § 19-10 (4) annet punktum, for å klargjøre at retten ikke har en allmenn plikt til å realitetsbehandle omgjøringsbegjæringer.»

7.6.4 Departementets vurdering

Departementet foreslår i likhet med utvalget at alle avgjørelser under saksforberedelsen i prinsippet skal kunne treffes etter skriftlig behandling, og kan i hovedsak tiltre utvalgets betraktninger på side 416–417 i utredningen.

Fleksible regler for valg av behandlingsform vil, slik departementet ser det, legge til rette for en mer effektiv straffesaksavvikling. Som *Borgarting lagmannsrett* fremhever i sitt høringssvar, kan det være vanskelig å finne et tidspunkt for saksforberedende rettsmøte som passer for både retten og partene. Spørsmål som etter gjeldende rett krever muntlige forhandlinger, vil dermed ofte bli utsatt og behandlet som ledd i hoved- eller ankeforhandlingen, noe som går på bekostning av en konsentrasjon om de materielle tvistepunktene i saken.

Etter lovforslaget skal valget av behandlingsform bero på en konkret vurdering. Retten må vurdere om spørsmålet på betryggende måte kan behandles skriftlig, eller om hensynet til forsvarlig og rettferdig behandling tilsier at det avholdes muntlige forhandlinger. Dette er samme ordning som etter tvisteloven § 9-6 fjerde ledd. Se forslaget til endring av straffeprosessloven § 273 med spesialmerknader. Hvis retten beslutter muntlig for-

handling, må den også vurdere konkret om forhandlingen skal foregå i form av et ordinær rettsmøte eller et fjernmøte, se forslaget til § 274 første ledd og punkt 7.5.4 foran.

Etter departementets syn vil mange av de spørsmål retten skal ta stilling til under saksforberedelsen, være godt egnet for skriftlig behandling. Normalt vil det ikke være behov for umiddelbar bevisføring, og avgjørelsen vil kunne bli fullgodt opplyst ved at partene inngir skriftlige redegjørelser. At den aktuelle avgjørelsen har stor betydning for tiltalte, betyr ikke alltid at det må avholdes muntlige forhandlinger, jf. Rt. 2012 side 642, hvor Høyesterett i avsnitt 21 bemerket at «et avvisningskrav bygget på synspunkter om dobbeltstraff er et rent rettslig spørsmål som – selv om det er av stor viktighet – kan være godt egnet for skriftlig behandling». Også Keiserud m.fl., Straffeprosessloven, 2020 side 1129 gir uttrykk for at avvisningsspørsmål i straffeprosessen ofte vil egne seg godt for skriftlig behandling.

Departementet foreslår videre at de aller fleste avgjørelser under saksforberedelsen i lagmannsretten skal kunne treffes av rettens leder eller saksforberedende dommer i medhold av regelen i § 54. Regelen i nåværende § 274 første ledd foreslås opphevet. I likhet med utvalget mener departementet at det bør gjøres unntak for spørsmål om å avvise saken, samt spørsmål om å frifinne tiltalte fordi det påtalte forhold ikke er straffbart eller straffansvaret er falt bort. Det samme gjelder avgjørelse av om et vitne skal forklare seg anonymt, se § 130 a femte ledd. Etter departementets vurdering bør de nevnte avgjørelsene tas av tre fagdommere i lagmannsretten dersom de treffes under saksforberedelsen. Se forslaget til endring av § 272 med spesialmerknader.

Departementet mener også at det er grunn til å gi nærmere regler om *når* retten skal treffe saksbehandlingsavgjørelser. Se til sammenligning tvisteloven § 9-6 tredje ledd. Etter departementets vurdering bør avgjørelser om saksbehandlingen treffes så tidlig som mulig under saksforberedelsen. Det vil skape rask avklaring om spørsmål partene har behov for å innrette seg etter, se NOU 2001: 32 B Rett på sak side 751. At prosessuelle spørsmål avgjøres tidlig under saksforberedelsen, betyr også at hovedforhandlingen kan konsentreres om forhold av betydning for avgjørelsen av skyldspørsmålet eller straffespørsmålet. På samme måte som i sivile saker skal det likevel være rom for å utsette avgjørelsen til hovedforhandlingen når grunnlaget for å vurdere spørsmålet er for dårlig eller andre forhold tilsier det. Se

forslaget til endring av straffeprosessloven § 273 første ledd med spesialmerknader.

Til slutt foreslår departementet at reglene om omgjøring av saksstyrende avgjørelser, som i dag er plassert i § 272 sjette ledd, gis en enklere og mer generell utforming. Det bør fremgå av loven at retten bare skal behandle en omgjøringsbegjæring «hvis den finner grunn til det». Bakgrunnen for forslaget er at svakt begrunnede omgjøringsbegjæringer kan skape unødig merarbeid for retten. At retten ikke har en allmenn plikt til å realitetsbehandle slike begjæringer, er samme ordning som etter tvisteloven § 19-10 tredje ledd. Med en sterkere vektlegging av aktiv dommerstyring vil behovet være større enn tidligere for en regel som kan forhindre tidkrevende «omkamper» om saksstyrende avgjørelser.

7.7 Skriftlig redegjørelse

7.7.1 Gjeldende rett

Etter straffeprosessloven § 262 tredje ledd kan retten «[i] særlige tilfeller hvor retten ut fra sakens art finner det hensiktsmessig» pålegge påtalemyndigheten å utarbeide en skriftlig redegjørelse for saken innen en nærmere fastsatt frist. Redegjørelsen skal sendes i kopi til tiltalte og forsvaren med frist for merknader.

Bestemmelsen ble i sin tid tilføyd etter forslag fra Økokrim, som mente det kunne være behov for en redegjørelse fra aktoratet i store økonomiske straffesaker forut for hovedforhandlingen, jf. Ot.prp. nr. 53 (1990–91) punkt 4.4 side 15. Formålet er blant annet å gjøre dommeren bedre kjent med saken på forhånd og sette retten i bedre stand til å lede hovedforhandlingen på en effektiv måte. En skriftlig redegjørelse kan også komme til nytte ved forberedelsen av forsvaret.

Departementet vurderte om skriftlig redegjørelse bør forbeholdes enkelte typer saker, for eksempel store økonomiske saker, men kom til at retten bør ha et «relativt fritt skjønn», jf. Ot.prp. nr. 53 (1990–91) punkt 4.4 side 16. En begrensning ligger imidlertid i vilkåret om at redegjørelse bare kan kreves «i særlige tilfeller hvor retten ut fra sakens art finner det hensiktsmessig». Dette er ment å understreke at ordningen bare skal brukes hvor sakens omfang og kompleksitet gjør det nødvendig. Redegjørelse skal ikke kreves i «ordinære og relativt oversiktlige saker», fordi dette kan medføre uønsket merbelastning for påtalemyndigheten, jf. Ot.prp. nr. 53 (1990–91) punkt 4.4 side 16.

Ordnningen med skriftlig redegjørelse har i praksis være lite brukt. I rapporten *Bedre og mer effektiv straffesaksbehandling i domstolene* (se punkt 5.2), som gir retningslinjer for omfattende straffesaker, blir pålegg om skriftlig redegjørelse beskrevet som et mer formålstjenlig styringsverktøy enn at retten låner sakens dokumenter (side 29):

«Hvis retten har behov for nærmere informasjon om saken for sin saksforberedelse eller for å avgjøre prosessuelle spørsmål under saksforberedelsen, er normalt alternativet med redegjørelse etter strpl. § 262 tredje ledd å foretrekke. Dette ivaretar også hensynet til kontradiksjon, ettersom retten skal sende redegjørelsen til forsvaren med frist for eventuelle bemerkninger. Redegjørelse er derfor en prosessuelt mer betryggende fremgangsmåte enn at dommeren skal studere saksdokumentene uformidlet på egen hånd.»

I rapporten gis det uttrykk for at Straffeprosessutvalgets betraktninger om hva redegjørelsen normalt bør inneholde, bør være retningsgivende også for redegjørelser som inngis etter gjeldende lov, jf. rapporten side 25 og punkt 7.7.2 nedenfor. Fra retningslinjene for behandlingen av saker i tingrettene hitsettes (side 36):

«Redegjørelsen bør få frem de springende punkter i saken. Aktor bør fremheve de bevisemaene som vil bli søkt bevist, slik at forsvarer eventuelt får oppfordring til å si fra hvis et tema/underpunkt er uomtvistet og ikke krever detaljert bevisførsel. Aktor bør også tydeliggjøre eventuelle juridiske spørsmål som byr på tvil.»

7.7.2 Straffeprosessutvalgets forslag

Utvalget antar at ordningen med skriftlig redegjørelse bør benyttes oftere enn etter dagens praksis, og har foreslått en regel om at retten kan kreve skriftlig redegjørelse fra påtalemyndigheten uten at det – som i dag – må foreligge «særlige tilfeller», se NOU 2016: 24 punkt 18.1.7 side 417 og utvalgets lovutkast § 34-10, med spesialmerknader på side 645. Utvalget viser til at ordningen benyttes relativt sjelden i praksis, og at det kan være behov for å få klargjort hvordan påtalemyndigheten ser på saken også i saker av mindre omfang enn der det i dag er vanlig å be om redegjørelse.

Formålet med en skriftlig redegjørelse er ifølge utvalget at den skal tjene som verktøy for

videre saksforberedelse og saksstyring. For å sikre dette har utvalget foreslått en regel om at retten bør sette rammer for fremstillingens form og omfang. Utvalget antar i alminnelighet at redegjørelsen bør begrenses til en oversikt over sentrale punkter som er omtvistet, anførsler og bevis, eventuelt at fremstillingen begrenses til bestemte spørsmål. Utvalget understreker at redegjørelsen ikke må svulme for mye opp for at den skal tjene sitt formål.

7.7.3 Høringsinstansenes syn

Det har vært delte oppfatninger blant høringsinstansene om utvalgets forslag til bestemmelse om rettens adgang til å pålegge påtalemyndigheten å utarbeide skriftlig redegjørelse.

Riksadvokaten er enig med utvalget i at ordningen med skriftlig redegjørelse bør brukes i større grad enn i dag, og deler utvalgets antagelser om det praktiske behovet for slike redegjørelser også i mindre saker.

Advokatforeningen, Borgarting lagmannsrett, Politidirektoratet og Økokrim er også positive til forslaget, og mener gjennomgående at en skriftlig redegjørelse kan være et nyttig verktøy for retten. Dette gjelder særlig i store og kompliserte saker. *Borgarting lagmannsrett* uttaler blant annet:

«Borgarting lagmannsrett er enig i at en skriftlig redegjørelse fra påtalemyndigheten vil kunne være nyttig for å få oversikt over saken og de faktiske og rettslige problemstillinger den reiser. Redegjørelsen vil kunne være et godt verktøy for videre saksforberedelse og saksstyring, og det er i den forbindelse viktig at retten setter rammer for fremstillingens form og omfang.

Det er en tilsvarende bestemmelse i tvisteloven § 9-9 tredje ledd, men denne er foreløpig lite brukt. På denne bakgrunn – og basert på erfaringene med straffeprosessloven § 262 tredje ledd – er det usikkert hvor ofte retten vil benytte muligheten til å be om en skriftlig redegjørelse fra påtalemyndigheten. Men uansett er Borgarting lagmannsrett av den oppfatningen at loven bør gi retten hjemmel for å pålegge påtalemyndigheten å utarbeide en skriftlig redegjørelse, slik at pålegg kan gis i de tilfellene hvor retten finner det hensiktsmessig.»

Økokrim er enig med *Borgarting lagmannsrett* i at retten bør sette rammer for fremstillingens form og omfang.

Det nasjonale statsadvokatembetet, Kripos, Kristiansand tingrett og Oslo statsadvokatembeter er skeptiske til forslaget. Kripos er enig i at rettens adgang til å pålegge skriftlig redegjørelse bør videreføres, men er usikker på om adgangen bør utvides i så stor grad som utvalget synes å forutsette. Det nasjonale statsadvokatembetet og Oslo statsadvokatembeter er enig i dette og mener at skriftlig redegjørelse fremdeles bør være forbeholdt «særlige tilfeller».

Det nasjonale statsadvokatembetet, Hordaland statsadvokatembeter og Oslo statsadvokatembeter fremholder at påtalemyndigheten selv bør kunne bestemme redegjørelsens form og omfang. Om dette uttaler Oslo statsadvokatembeter:

«I lovutkastet foreslås det at redegjørelsens 'form og omfang bestemmes av retten'. Etter vår mening har domstolen ikke forutsetninger for å kunne bestemme verken form eller omfang. Både form og omfang må bli bestemt av den tjenesteperson i påtalemyndigheten som skal skrive redegjørelsen. Oslo statsadvokatembeter mener derfor at siste setning i bestemmelsens første ledd må utgå.»

Kristiansand tingrett er generelt skeptisk til flere av utvalgets forslag til virkemidler for saksstyring under saksforberedelsen, også bestemmelsen om skriftlig redegjørelse. Det vises til at tiltakene egner seg for store og kompliserte saker, men at de vil medføre økt ressursbruk i mindre saker. Øst politidistrikt peker også på at skriftlige redegjørelser kan innebære omfattende arbeid for påtalemyndigheten.

7.7.4 Departementets vurdering

Departementet er enig med utvalget i at det kan være grunn til å senke terskelen for å kreve skriftlig redegjørelse noe, slik at ordningen benyttes oftere enn det som er praksis i dag. Det foreslås på denne bakgrunn å fjerne vilkåret i straffeprosessloven § 262 tredje ledd om at retten bare kan kreve skriftlig redegjørelse «i særlige tilfeller når den ut fra sakens art finner det hensiktsmessig». I stedet skal skriftlig redegjørelse kunne kreves «når retten finner behov for det».

Formålet med endringen er å legge til rette for at ordningen kan anvendes i saker av noe mindre omfang enn det som er vanlig i dag, men en betydelig utvidelse av anvendelsesområdet er ikke tilsett. Det bør bare gis pålegg om skriftlig redegjørelse når det er et reelt behov for å avklare hva som er sakens springende punkter, noe som først

og fremst vil være tilfellet i omfattende og kompliserte straffesaker. Ordningen bør ikke benyttes hvis prosessøkonomiske hensyn taler mot det. Departementet kan i denne sammenheng slutte seg til retningslinjene i rapporten *Bedre og mer effektiv straffesaksbehandling i domstolene*, hvor det på side 36 er fremhevet følgende:

«Å utarbeide redegjørelse er arbeidskrevende for påtalemyndigheten. Retten bør derfor bare be om redegjørelse i de sakene der den etter en konkret vurdering finner at det er et reelt behov for slik klargjøring, for eksempel i saker der det er underliggende sivilrettslige problemstillinger. Retten bør ikke rutinemessig be om redegjørelse fordi det er «kjekt å ha» i større saker. En godt tematisert bevisoppgave vil for øvrig redusere behovet for redegjørelse.»

Siden det sentrale formålet med redegjørelsen er at den skal tjene som verktøy for videre saksforberedelse og saksstyring, bør retten ved behov kunne sette rammer for redegjørelsens form og omfang i pålegget, sml. tvisteloven § 9-9 tredje ledd tredje punktum. Det anses imidlertid ikke nødvendig at dette fremgår av ordlyden. Normalt bør redegjørelsen begrenses til en oversikt over sentrale spørsmål som er omtvistet, anførsler og bevis. Departementet er enig med utvalget i at en for omfattende redegjørelse lett kan bli utjenlig som verktøy, jf. utredningen punkt 18.1.7 side 417.

Et pålegg om skriftlig redegjørelse bør også kunne begrenses til å gjelde bestemte spørsmål. Selv om retten nok kan bestemme dette allerede etter gjeldende rett, er det hensiktsmessig at dette fremgår direkte av loven. Retten vil for eksempel kunne be om en mer utførlig angivelse av det sivile kravet når det reiser kompliserte rettslige eller faktiske spørsmål.

For å ivareta hensynet til kontradiksjon må retten sende redegjørelsen til forsvareren og bistandsadvokaten, med frist for eventuelle merknader.

7.8 Sluttinnlegg

7.8.1 Gjeldende rett

Saksforberedelsen i *sivile saker* avsluttes normalt to uker før hovedforhandlingen. Retten skal som regel kreve at partene innen avsluttet saksforberedelse inngir et sluttinnlegg, jf. tvisteloven § 9-10. Sluttinnlegget skal kort angi partens påstander, påstandsgrunnlag, de rettsregler som påberopes

og de bevis parten vil føre. Det skal også inneholde et forslag til tidsplan.

Formålet med sluttinnlegg er at parten skal tenke gjennom det som måtte gjenstå av saksforberedelsen på et tidligere tidspunkt enn rett før hovedforhandlingen. Det har også som formål å avklare for motparten og retten hva parten bygger saken på, se Schei m.fl.: *Twisteloven kommentarutgave bind I* (2. utgave, Oslo 2013) side 324. 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. *twisteloven* § 9-16. Som et utgangspunkt setter dermed sluttinnleggene rammene for partenes saksopplegg.

Straffeprosessloven inneholder ikke noen bestemmelse om sluttinnlegg med preklusive virkninger etter mønster av *twisteloven* § 9-10. På grunn av de særlige hensynene i straffeprosessen er det under saksforberedelsen lite rom for bruk av preklusive frister og bindende forhåndsavklaringer, se punkt 5.5.

Etter gjeldende lov kan retten heller ikke pålegge partene å inngi oversiktspregede fremstillinger mot slutten av saksforberedelsen, slik som etter Straffeprosessutvalgets lovutkast § 34-12, se nedenfor i punkt 7.8.2. Det er imidlertid ingenting i veien for at retten kan oppfordre partene til å inngi slike skriv. I rapporten *Bedre og mer effektiv straffesaksbehandling i domstolene* er Straffeprosessutvalgets forslag ansett som et virkemiddel som kan tas i bruk uten lovendring, jf. rapporten side 23:

«Selv om straffeprosessloven ikke inneholder noen bestemmelse om sluttinnlegg og retten derfor ikke kan pålegge partene å inngi slike, har retten adgang til å oppfordre partene til å sende sluttinnlegg. Etter arbeidsgruppens syn bør retten rutinemessig vurdere å gjøre dette i alle store saker. Som Straffeprosessutvalget peker på, kan sluttinnlegg også være et naturlig siste element under saksforberedelsen i en del mindre saker.»

7.8.2 Straffeprosessutvalgets forslag

Etter modell av *twisteloven* foreslår utvalget at retten skal ha adgang til å pålegge partene å inngi sluttinnlegg i straffesaker, se lovutkastet § 34-12 og NOU 2016: 24 punkt 18.1.9 side 417-418:

«For straffeprosessen er det ikke rom for å la saksforberedelsen ende i en tilsvarende formalisert avslutning med preklusiv virkning for

partenes adgang til å fremsette nye anførsler og bevis mv. [...] Men en adgang for retten til å pålegge partene å inngi sluttinnlegg vil i forlengelsen av de øvrige virkemidlene være et naturlig og nyttig verktøy for endelige avklaringer. Også sluttinnlegg vil formentlig være mest aktuelt i større saker, men det må antas at det også i enkelte mindre saker kan være praktisk å benytte dette, for eksempel som eneste saksforberedende skritt utover påtalemyndighetens oversendelse etter utkastet § 34-1 og forsvarers tilsvarende etter utkastet § 34-4.»

Etter lovutkastet § 34-12 første ledd bør sluttinnlegget kort angi hvilke rettslige og faktiske spørsmål som anses omtvistet, de bevis parten vil føre og en fremdriftsplan for hovedforhandlingen. Retten skal forelegge sluttinnleggene for bistandsadvokaten, med frist for eventuelle merknader, jf. annet ledd. Etter tredje ledd kan retten oppfordre påtalemyndigheten, forsvareren og bistandsadvokaten til å utarbeide et felles utkast til fremdriftsplan.

7.8.3 Høringsinstansenes syn

Advokatforeningen, Det nasjonale statsadvokatembete, Hordaland statsadvokatembeter, Jussbuss, Oslo statsadvokatembeter, Rettspolitisk forening og Statsadvokatenes forening går imot forslaget. Disse høringsinstansene mener gjennomgående at forslaget vil være ressurskrevende, og at det er usikkert om det vil føre til noen effektivitetsgevinster.

Oslo statsadvokatembeter mener en ordning med sluttinnlegg ikke hører hjemme i straffeprosessen:

«Den foreslåtte ordningen med sluttinnlegg vil trolig øke omkostningene som går med til behandling av straffesaker, uten at vi er i stand til å se noen effektivitetsgevinster. Som påpekt i vår kommentar til utkastets § 34-7 fungerer påtalemyndighetens bevisoppgave i realiteten som en fremdriftsplan for store deler av hoved- eller ankeforhandlingen. En nærmere skriftutveksling om blant annet fremdriftsplanen vil innebære en økt byråkratisering av arbeidet med straffesaker som vi vil advare mot. Alle de forhold som Straffeprosessutvalget mener at kan behandles i disse sluttinnleggene, jf. oppstillingen i lovutkastet, mener vi heller eigner seg for avklaring i et saksforberedende møte, jf. utkastets § 34-9. Som påpekt foran, går straffeprosessutvalget for langt i å foreslå regler etter mønster av *twisteloven*. Et viktig poeng,

som også nevnes i utredningen, er det forhold at det i straffeprosessen ikke er mulig å la saksforberedelsen ende med sluttinnlegg som skal ha preklusiv virkning for partenes adgang til å fremsette nye anførsler og bevis. Ordningen med skriftlige sluttinnlegg hører etter vår mening ikke hjemme i straffeprosessen.»

Advokatforeningen, Jussbuss og Rettspolitisk forening peker på at forslaget kan føre til at det legges press på siktede og forsvareren til å avklare siktedes posisjon, og at dette kan være skadelig for siktedes forsvar.

Kripos, Politidirektoratet, Riksadvokaten, Trøndelag statsadvokatembeter og Økokrim støtter forslaget. Disse høringsinstansene mener gjennomgående at en adgang til å pålegge partene å inngi sluttinnlegg kan være et nyttig virkemiddel i store og komplekse saker, særlig i forlengelsen av de øvrige foreslåtte virkemidlene.

Riksadvokaten støtter forslaget med følgende begrunnelse:

«Også dette forslaget er nytt i forhold til gjeldende lov. Tvistelovens ordning med sluttinnlegg som med preklusiv virkning setter rammen for partenes anførsler og bevisføring, er det ikke rom for i straffesaker. Flere høringsinstanser viser til dette som argument for at utvalgets forslag ikke bør følges opp. Riksadvokaten er ikke uenig i at en regel om sluttinnlegg med samme innhold som tvisteloven § 9-10 ikke passer inn i straffeprosessen, men det er ikke en tilsvarende bestemmelse utvalget har foreslått. Etter utkastet § 34-12 skal det i sluttinnlegget kun angis hvilke rettslige og faktiske spørsmål som anses omtvistet, de bevis som vil bli ført, og en fremdriftsplan.

Disse forskjeller medfører at det ikke er lett å forutsi i hvilken grad en oppnår effektivitetsgevinst ved å ta i bruk sluttinnlegg i straffesaker. I motsetning til sivile saker er det i straffesaker sjelden utveksling av prosesskriv under saksforberedelsen, og det er ikke samme behovet som i sivile saker for et partinnlegg som avslutter saksforberedelsen. Normalt vil det ikke være behov for et sluttinnlegg i tillegg til de avklaringer som er kommet gjennom påtalemyndighetens oversendelse til retten og forsvarers tilsvær. Å kreve sluttinnlegg i straffesaker vil dessuten medføre en større arbeidsbelastning både for politiadvokaten/statsadvokaten, forsvarer og bistandsadvokat ved at man må begynne å forberede saken

på et tidligere tidspunkt enn man ellers ville ha gjort.

Riksadvokaten slutter seg likevel til utvalgets forslag. Også her er det for vår del avgjørende at det er behov for en effektivisering i forhold til i dag, og man bør være åpen for å prøve ut nye virkemidler. Særlig i større saker, hvor det gjerne også har vært saksforberedende møte og noe prosessutveksling underveis ikke helt ulikt som i sivile saker, kan det etter omstendighetene være hensiktsmessig både for partenes forberedelse til hovedforhandling og for rettens saksstyring at det gis et avsluttende innlegg under saksforberedelsen i tråd med utvalgets utkast. Har det derimot ikke vært noe saksforberedelse etter forsvarers tilsvær, vil det formentlig bare unntaksvis være aktuelt med sluttinnlegg.»

7.8.4 Departementets vurdering

Departementet går som utvalget inn for å gi retten adgang til å pålegge partene å inngi sluttinnlegg. Det antas at sluttinnlegg kan være et nyttig virkemiddel i enkelte store og kompliserte saker, særlig der det har skjedd en utvikling siden påtalemyndighetens oversendelse og forsvarers tilsvær. I slike saker vil verktøyet kunne gi en god oversikt over sakens tvistepunkter og partenes anførsler og derved være nyttig for administrators prosessledelse. Dette kan medføre tidsbesparelser og bidra til at hovedforhandlingen gjennomføres mer konsentrert.

I mindre og oversiktlige saker vil sluttinnlegg sjelden tilføre saken noe av verdi utover det som har kommet frem gjennom påtalemyndighetens oversendelse til retten og forsvarers tilsvær. Det kan imidlertid ikke utelukkes at sluttinnlegg kan være et hensiktsmessig verktøy i enkelte spesielle saker av mindre omfang. Også i de mellomstore sakene bør det bare unntaksvis gis pålegg om sluttinnlegg.

Etter departementets oppfatning tilsier behovet for fleksibilitet at retten bør kunne benytte virkemiddelet etter en konkret hensiktsmessighetsvurdering. På samme måte som i den foreslåtte lovbestemmelsen om skriftlig redegjørelse foreslås det derfor at sluttinnlegg kan kreves «når retten finner behov for det».

Sluttinnlegg bør normalt inneholde en oversikt over hvilke rettslige og faktiske spørsmål som er omtvistet, de bevis parten vil føre og en fremdriftsplan. Fremstillingen skal være kortfattet og konsentrert. Det er ikke noe i veien for at retten

gir nærmere føringer om fremstillingens form og innhold.

Enkelte høringsinstanser mener at et pålegg om sluttinnlegg kan legge press på siktede og forsvareren til å avklare siktedes posisjon, noe som i enkelte saker kan være skadelig for siktedes svar. Til dette bemerker departementet at lovforslaget ikke medfører noen plikt til å gi bestemte opplysninger. Forsvareren må selv vurdere hvilke opplysninger som kan gis innenfor rammen av forsvareropdraget. I punkt 7.3.4 har departementet vurdert det samme spørsmålet med hensyn til forsvarers tilsvar.

Som fremhevet av utvalget vil ikke sluttinnlegg i straffesaker ha nøyaktig samme innhold og funksjon som i sivilprosessen. Departementet har likevel blitt stående ved at uttrykket «sluttinnlegg», som er innarbeidet og gir umiddelbare

assosiasjoner til hva man er ute etter, også bør brukes i straffeprosessloven.

Departementet er videre enig med utvalget i at det bør fremgå av loven at retten kan oppfordre forsvareren, påtalemyndigheten og bistandsadvokaten til å utarbeide et felles utkast til fremdriftsplan, se utvalgets lovutkast § 34-12 tredje ledd. Dette innebærer ingen endring av gjeldende rett; også i dag kan retten gi en slik oppfordring. Utarbeidelse av en felles fremdriftsplan som angir hvor mye tid som skal settes av til innledningsforedrag, forklaringer, dokumentasjon og prosedyrer, kan være nyttig for partene og retten særlig i store saker, se punkt 7.2.4.2. Behovet må vurderes konkret i den enkelte sak. Retten kan oppfordre partene til å utarbeide fremdriftsplan uavhengig av om det er gitt pålegg om sluttinnlegg. Se forslaget til ny § 271 a fjerde ledd.

8 Effektivisering av hoved- og ankeforhandlingen

8.1 Saksstyring under hoved- og ankeforhandling

8.1.1 Gjeldende rett

Straffeprosessloven § 278 annet ledd gir regler om rettens saksstyring under hovedforhandlingen. Bestemmelsen lyder slik:

«Retten leder sørger for at forhandlingen så vidt mulig blir gjennomført uten avbrytelse. Han kan stanse den videre forhandling om spørsmål som han anser tilstrekkelig drøftet eller som er av uvesentlig betydning for avgjørelsen.»

Bestemmelsen suppleres av domstolloven § 123, som fastsetter at retten leder åpner, leder og avslutter forhandlingene, og kan bestemme «den orden, hvori forhandlingen skal foregaa». Det fastslås videre at ingen må ta ordet uten hans tillatelse. Etter domstolloven § 133 skal retten leder videre være oppmerksom på at forhandlingen foregår med orden og verdighet.

Straffeprosessloven § 278 annet ledd gir retten leder ansvaret for å lede forhandlingene innenfor lovens rammer og kompetanse til å treffe enkeltavgjørelser av betydning for fremdriften av saken, jf. Rt. 1998 side 76 (på side 77). Annet punktum gir retten leder adgang til å stoppe fortsatt eksaminasjon om temaer som etter hans eller hennes skjønn er tilstrekkelig belyst, se HR-2016-806-U avsnitt 13. Bestemmelsen er til tross for ordlyden ikke en materiell hjemmel for bevisavskjæring. I forarbeidene er det understreket at regelen «ikke er ment å innebære noen utvidet adgang til avskjæring av bevis ut over det som følger av de uttrykkelige regler om dette, som f.eks. § 292», jf. Ot.prp. nr. 79 (1988–89) punkt 5.3 side 34.

Straffeprosessloven § 278 annet ledd gjelder også for ankeforhandlingen i lagmannsretten og Høyesterett, jf. straffeprosessloven § 327.

8.1.2 Straffeprosessutvalgets forslag

Etter mønster av tvisteloven § 9-13 foreslår Straffeprosessutvalget en særlig bestemmelse om rettens plikt til saksstyring under hovedforhandlingen, se utredningen punkt 18.2.1 side 419–420 og lovutkastet § 35-1.

Forslaget til lovbestemmelse tar sikte på å gi aktørene en påminnelse om og retten et verktøy for å ivareta hensynet til en konsentrert og forsvarlig gjennomføring av hovedforhandlingen, se utredningen side 646. Bestemmelsen er et utslag av den alminnelige plikten til saksstyring og veiledning i utkastet § 30-1.

Etter lovutkastet § 35-1 første punktum skal retten avklare om hovedforhandlingen kan gjennomføres som planlagt, og for øvrig påse at den gjennomføres konsentrert og forsvarlig. Bestemmelsens annet punktum gir retten en særlig plikt til saksstyring i tråd med de nærmere angitte formålene. Saksstyringen skal motvirke uklarheter og misforståelser, unødige avbrytelser og gjentakelser samt forhandlinger om spørsmål som er uten betydning for avgjørelsen, eller som er tilstrekkelig drøftet. Retten skal gjennom saksstyringen også søke å motvirke unødig ressurs- og tidsbruk for aktørene og andre, herunder at vitner ikke får forklare seg til det tidspunkt som ble fastsatt i innkallingen.

Utvalget understreker at retten leder har et særlig ansvar for fremdriften av saken. Den aktive prosessedelse og dommerstyring som retten skal ha under saksforberedelsen, vil særlig i de større sakene gi et innblikk i saken og partenes synspunkter på den som retten ikke har i dag. Saksstyring krever imidlertid samhandling, og en forutsetning for effektiv styring fra rettens side er at de profesjonelle aktørene bidrar med sitt, herunder ved å etterleve lovens bevisregler av eget tiltak. Påtalemyndigheten har her et særlig ansvar.

Dommerstyring under hovedforhandlingen skal ifølge utvalget støtte opp om de grunnleggende hensyn i prosessen. Partene må i nødvendig utstrekning gis anledning til å fremføre rettslige synspunkter og føre relevante bevis. I alminnelighet bør det imidlertid ikke benyttes mer tid

og ressurser på å gjennomføre hovedforhandlingen enn det som er nødvendig for at retten skal få et forsvarlig avgjørelsesgrunnlag for å avsi dom.

Utvalget mener at konsentrasjon under handlingene har stor betydning. Overflødig tidsbruk fører til at behandlingen i retten trekker ut, og kan resultere i at andre saker forsinkes eller ikke vies tilstrekkelig oppmerksomhet. At tidsbruken er effektiv, er også viktig for andre enn de profesjonelle aktørene, slik som vitner og sakkynndige. Har man møtt til et fastsatt tidspunkt for å avgi forklaring i retten, vil det kunne være både ergerlig og få ulike negative konsekvenser å måtte vente. På sikt vil tilliten til domstolene og straffesaksbehandlingen kunne svekkes om det fester seg en oppfatning i befolkningen om at rettens aktører ikke tar hensyn til andres tid.

Etter utvalgets oppfatning er årsakene til unødvendig tids- og ressursbruk sammensatte. Men siden loven allerede gir nokså gode muligheter for saksstyring, mener utvalget at *prosesskulturen* trolig er en viktig faktor, herunder håndhevelsen av regler som kan bidra til konsentrasjon. Det spiller også inn at retten, grunnet manglende forhåndskunnskap om saken, i praksis normalt har begrensede muligheter til å drive saksstyring. Også strukturelle forhold kan ha betydning, for eksempel at retten tillater bevisføring fordi den ikke vil risikere saksbehandlingsfeil som fører til opphevelse i en høyere instans.

Utvalget understreker at det normalt bør være en forutsetning at hovedforhandlingen skal avvikles i tråd med planen og øvrige avklaringer som har funnet sted under saksforberedelsen. Siden partene og aktørene har innrettet seg etter det som er fastsatt, vil det kunne medføre unødig bruk av tid og ressurser om forutsetningene for gjennomføringen fravikes. Dette er imidlertid ikke til hinder for at det foretas endringer som er nødvendige for å sikre et forsvarlig avgjørelsesgrunnlag.

8.1.3 Høringsinstansenes syn

Den rettsmedisinske kommisjon, Det nasjonale statsadvokatembetet, Dommerforeningen, Hordaland statsadvokatembeter, Jæren tingrett, Nordland politidistrikt, Oslo statsadvokatembeter, Oslo tingrett, Politidirektoratet, Riksadvokaten, Trøndelag statsadvokatembeter, Økokrim og Øst politidistrikt er i hovedsak positive til forslaget. Høringsinstansene fremholder gjennomgående at aktiv saksstyring er viktig for å oppnå en konsentrert og effektiv hovedforhandling, og at den foreslåtte bestemmelsen i lovutkastet § 35-1 kan bidra til å endre

prosesskulturen i retning av økt saksstyring. *Økokrims* uttalelse er dekkende for mange av høringsinstansenes syn:

«Viktigheten av aktiv dommerstyring i behandlingen av større, komplekse saker kan etter Økokrims vurdering neppe overvurderes, og det er svært viktig at retten som ledd i dette håndhever kravene til relevante og forholdsmessig bevisføring [...] Vi er også enige med utvalget i at partene i saken, særlig påtalemyndigheten, har et ansvar for å legge til rette for god saksstyring [...] I likhet med utvalget mener vi at prosesskulturen er viktig for hvorvidt hovedforhandlinger faktisk blir konsentrerte [...] Økokrims erfaring er videre at hovedforhandlinger gjerne blir gjennomført på en bedre måte når retten har et aktivt forhold til sakens avvikling og fremdrift [...]

Økokrim støtter den foreslåtte særlige bestemmelsen om styring av hovedforhandlingen. Regelen vil kunne være et viktig bidrag i utviklingen av en god prosesskultur med mer aktiv dommerstyring.»

Oslo tingrett mener det er viktig at retten driver aktiv saksstyring, men er usikker på om den foreslåtte bestemmelsen vil ha noen praktisk betydning. Høringsinstansen fremhever i den forbindelse betydningen av prosesskulturen og manglende samhandling mellom de profesjonelle aktørene:

«Vi erfarer at unødvendig tids- og ressursbruk ofte skyldes vår prosesskultur. Det er ikke tradisjon for at påtalemyndigheten og forsvarer kommuniserer i forkant for å avklare omforrente eller andre forhold av betydning for gjennomføring av saken. Som påpekt foran, mener Oslo tingrett at departementet bør vurdere å lovfeste slik kontakt mellom aktor og forsvarer.

Samtidig mener vi at rettens mulighet til å drive aktiv saksstyring vil [bli] bedre dersom retten kjenner saken i forkant – enten gjennom tilgang til saksdokumentene eller ved å innhente tilsvaret, felles saksfremstilling og sluttinnlegg.»

Enkelte av høringsinstansene har kommet med innspill til den nærmere utformingen og plasseringen av lovutkastet § 35-1. *Riksadvokaten* peker på at første punktum ikke sier noe om på hvilket tidspunkt retten skal avklare om hovedforhandlingen kan gjennomføres som planlagt, og foreslår at det presiseres at dette skal skje «ved åpningen av

hovedforhandlingen» eller tilsvarende, sml. tvisteloven 9-13 første ledd. *Det nasjonale statsadvokatembetet* mener at bestemmelsen bør vise til bevisavskjæringsregelen i lovutkastet § 7-3.

8.1.4 Departementets vurdering

Departementet slutter seg til Straffeprosessutvalgets generelle betraktninger om betydningen av aktiv dommerstyring under hovedforhandlingen, se utredningen punkt 18.2.1 side 419–420. Departementet er enig i at unødvendig tids- og ressursbruk under hovedforhandlingen over tid vil kunne svekke allmennhetens tillit til rettsvesenet og straffesaksbehandlingen, og foreslår på samme måte som utvalget at det gis en særlig lovbestemmelse som tydeliggjør og understreker rettens plikt til styring på dette stadiet av saken. Se forslaget til ny § 278 a i straffeprosessloven kapittel 22.

Formålet med rettens saksstyring er å legge til rette for at hovedforhandlingen kan gjennomføres konsentrert og effektivt. Konsentrasjon om de sentrale tvistepunktene gjør også prosessen bedre og mer tillitvekkende og høyner derved kvaliteten. For å oppnå dette må retten sørge for at forhandlingene foregår uten unødig tidsspille for aktørene og andre, og slå ned på avbrytelser eller gjentakelser. Den bør også normalt nekte forhandlinger om forhold som er uten betydning for saken, eller som er tilstrekkelig drøftet, jf. straffeprosessloven § 292. Departementet mener dette er konkrete forventninger til aktiv dommeratferd som bør komme tydeligere til uttrykk i straffeprosessloven enn det som er tilfellet i dag.

Det er samtidig av sentral betydning at rettens prosessledelse ikke skjer på en måte som kan være egnet til å svekke tilliten til rettens uavhengighet eller objektivitet. Rettens plikt til prosessledelse medfører også et ansvar for at forhandlingene foregår på en ryddig og respektfull måte, og det bør legges til rette for at tiltalte og fornærmede føler seg hørt i saken. Retten må sikre at gjennomføringen av hovedforhandlingen er forsvarlig og tillitvekkende.

Departementet understreker at rettens plikt til å sørge for en konsentrert og forsvarlig hovedforhandling gjelder uavhengig av sakens kompleksitet og størrelse. I punkt 7.1.4 pekte departementet på at det er lite å vinne på at retten bruker mer tid på *saksforberedelsen* i de små sakene. Dette stiller seg annerledes for *god prosessledelse*, som er viktig i alle saker. En aktiv og tydelig dommer som påser at hovedforhandlingen gjennomføres konsentrert og forsvarlig, bør være en naturlig forventning

også i de mindre sakene. Selv om departementets inntrykk av dagens praksis er at en stor andel av de små sakene behandles meget effektivt, vil små effektivitetsgevinster i hver sak kunne gi en ikke ubetydelig samlet tidsbesparelse for domstolene.

I en del saker er det en klar sammenheng mellom en aktiv og god saksforberedelse og en konsentrert og forsvarlig gjennomføring av hovedforhandlingen, se punkt 7.1.4 foran. I saker av noen størrelse er man normalt tjent med at retten setter av tid under saksforberedelsen til å avklare sentrale spørsmål og legge en plan for gjennomføringen. Fravikes planen under hovedforhandlingen, vil imidlertid besparelsene helt eller delvis kunne gå tapt. Ved åpningen av forhandlingene bør derfor retten kontrollere om det er lagt til rette for at hovedforhandlingen kan avvikles i tråd med det som er fastsatt under saksforberedelsen, sml. tvisteloven § 9-13 første ledd.

8.2 Bruk av hjelpedokumenter, disposisjoner og visuelle fremstillinger mv.

8.2.1 Gjeldende rett

Straffeprosessloven § 278 fastsetter at hovedforhandlingen er muntlig, og at opplesning ikke kan tre i stedet for fri muntlig fremstilling. Dette har betydning for bevisføringen. Både tiltalte og vitner skal møte i retten og forklare seg muntlig, jf. §§ 91 og 133, mens skriftlige bevis skal leses opp av den som fører beviset, med mindre retten bestemmer noe annet, jf. § 302. Ved avgjørelsen av hva som anses bevist, «tas bare i betraktning de bevis som er ført under hovedforhandlingen», jf. § 305.

Det er antatt at muntlighetsprinsippet ikke stenger for at partene eller andre aktører bruker hjelpedokumenter, disposisjoner, audiovisuelle fremstillinger, illustrasjoner eller andre presentasjonsteknikker for å lette fremstillingen av saken eller for å forenkle presentasjonen av bevis, jf. Tor Langbach: *Straffesaksbehandling i tingrettene* (2. utgave, Oslo 2016) side 328–331, Ørnulf Øyen: *Straffeprosess* (2. utgave, Bergen 2019) side 304 og Keiserud m.fl.: *Straffeprosessloven kommentarutgave bind II* (5. utgave, Oslo 2020) side 590–591. Eksempler på hjelpedokumenter er tidslinjer og oversikter over for eksempel selskapsstrukturer, tallopplysninger og beslaglagt datamateriale. En annen form for hjelpemidler er skriftlige disposisjoner til innledningsforedrag og prosedyrer.

Straffeprosessloven har ikke uttrykkelige og generelle regler om hvordan hjelpedokumenter, disposisjoner og andre fremstillingsmetoder skal

behandles under hovedforhandlingen. Slike fremstillinger utgjør ikke bevis i saken, og det vil i noen sammenhenger kunne kreves at partene samtykker før de kan fremlegges for rettens medlemmer, se RG-2005-910. I sivile saker er bruk og fremleggelse av hjelpedokumenter regulert i tvisteloven § 9-14 annet ledd.

Enkelte praktiske spørsmål knyttet til disposisjoner og hjelpedokumenter er behandlet i forslagene til retningslinjer som er vedlagt rapporten *Bedre og mer effektiv straffesaksbehandling i domstolene*, se ovenfor i punkt 5.2. En grundig veiledning om krav til innhold og detaljnivå finnes dessuten i Høyesteretts veileder til advokater om anke, saksforberedelse og prosedyre («Advokatveiledningen»). I rapporten *Effektivisering av domstolsbehandlingen av større straffesaker* (Riksadvokatens skriftserie 1/2018) foreslås det rutiner for påtalemyndighetens bruk av hjelpedokumenter og disposisjoner i større saker, se rapporten punkt 4.5 og 5.2.

8.2.2 Straffeprosessutvalgets forslag

Utvalget foreslår å videreføre kravet om muntlig hovedforhandling og viser til at det legger til rette for bevisumiddelbarhet, kontradiksjon og offentlighet, jf. NOU 2016: 24 punkt 18.2.2 side 420–421.

Muntlighetsprinsippet stiller krav til fremstillingsformen og hvordan bevis føres. Partene skal diskutere og muntlig gjøre rede for sitt syn på sakens tvistepunkter, og skriftlige bevis må som et utgangspunkt leses opp før de anses dokumentert. Slik utvalget ser det, bør ikke kravet til muntlighet forhindre partene i å benytte hensiktsmessige presentasjonsteknikker for å lette fremstillingen. Utvalget foreslår derfor å lovfeste at det for å lette fremstillingen av argumentasjon og bevisføring kan benyttes disposisjon, illustrasjon, oversikt eller annet hjelpemiddel, se utvalgets lovutkast § 35-2 første ledd annet punktum. Hvilke hjelpemidler som skal anvendes ved presentasjonen av saken for retten, beror på hvilken teknikk som fremstår som mest hensiktsmessig for å opplyse saken, jf. utredningen side 646. På dette punkt vil også den teknologiske utviklingen kunne legge føringer.

Utvalget mener betydningen av enkelte bevis blir best anskueliggjort ved illustrasjoner som kan vises for retten, eventuelt med digitale hjelpemidler, og nevner i utredningen noen eksempler:

«Det kan for eksempel være tilfellet med en oversikt over et omfattende datamateriale fra en mobiltelefons utslag på basestasjoner. Opp-

lesning av rådataene gir liten mening isolert, men når de plottes inn og ses i sammenheng med et kart som viser tiltaltes bevegelser eller hvor andre mulig impliserte har befunnet seg på et bestemt tidspunkt, vil betydningen av slikt bevismateriale straks bli tydeligere. Andre bevis vil man straks også forstå bedre bare de presenteres på en hensiktsmessig måte, for eksempel vil en oversikt over transaksjoner på en konto kunne være lettere tilgjengelig både for aktørene og offentligheten hvis den parten som vil legge frem oversikten, også tydeliggjør hvilke transaksjoner som er av interesse.»

Utvalget understreker at bruk av ulike presentasjonsteknikker ikke er ment som et substitutt for at de underliggende bevis føres i nødvendig utstrekning, for eksempel for å etterprøve presentasjonens pålitelighet.

8.2.3 Høringsinstansenes syn

Alle høringsinstansene som har uttalt seg om spørsmålet, støtter utvalgets forslag om å lovfeste adgangen til å bruke hjelpemidler for å lette fremstillingen av argumentasjon og bevisføring. Dette gjelder *Det nasjonale statsadvokatembete, Finnmark statsadvokatembeter, Hordaland statsadvokatembeter, Oslo Statsadvokatembeter, Troms og Finnmark statsadvokatembeter, Trøndelag statsadvokatembeter* og *Økokrim*.

Flere høringsinstanser peker på at det allerede er praksis for å bruke slike hjelpemidler, men at adgangen bør forankres i loven. *Øst politidistrikt* uttaler:

«Øst pd er også positive til at det lempes på kravet til muntlighet i Lovutkastet § 35-2. For det første er det allerede i dagens ordning praksis for at det lempes på dette kravet, særlig i de tilfeller som er nevnt av Utvalget under pkt.18.2.2 i Utredningen. Foruten at dette tyder på at det er en ordning som er fornuftig, så er det en fordel at en utbredt praksis har sin tydelige forankring i lovteksten. Et ubetinget krav om opplesning ville medføre flere timer og gjerne dager med opplesning av informasjon som ubearbeidet sier lite eller ingenting. Dette vil bidra med lite annet enn å trette ut aktørene, hvilket ikke bidrar til en konsentrert og forsvarlig behandling av saken. Tiltaltes rett til kontradiksjon i slike tilfeller ivaretas ved rikelig mulighet til å påpeke feil og svikt i det som blir presentert, om nødvendig med hjelp av egne sakkyn-dige.

Det er i seg selv en fordel at en etablert praksis får en klar hjemmel. Det blir lettere å planlegge tidsbruken når det ikke hersker noe tvil om at en slik fremgangsmåte kan velges når ikke gode grunner tilsier noe annet. Derksom det i dag er planlagt en bearbeidet fremstilling, mens det under hovedforhandlingen forlanges og blir besluttet opplest alle rådata, kan dette være så omfattende at tidsplanen og tidsrammen for saken sprekker.»

Oslo statsadvokatembeter fremhever at disposisjoner ikke bare benyttes som et virkemiddel for å lette fremstillingen, men i praksis har en tendens til å inneholde argumenter, noe som er i strid med muntlighetsprinsippet. Det bør ifølge høringsinstansen gis føringer i forarbeidene om at disposisjoner bare skal inneholde hovedpunktene i fremstillingen og ikke ha karakter av skriftlig prosedyre. Det bør heller ikke inntas sitater. *Hordaland statsadvokatembeter* mener derimot at så lenge disposisjoner og hjelpedokumenter ikke inneholder noe mer eller annet enn det som prosederes eller dokumenteres muntlig, må det være adgang til å innta noe argumentasjon i dokumentet. Høringsinstansen er imidlertid mer skeptiske til å innta sitater, i alle fall fra forklaringer.

Oslo statsadvokatembeter påpeker at det er god påtaleskikk at hjelpedokumenter og billedlige oppsummeringer av bevisene vises til motparten før de presenteres for retten. Dette er begrunnet i hensynet til kontradiksjon og følger dessuten av god påtaleskikk. Høringsinstansen mener at det bør gis anvisninger om en slik fremgangsmåte i bestemmelsens spesielle motiver, eventuelt at det inntas direkte i loven.

8.2.4 Departementets vurdering

Departementet slutter seg til utvalgets vurderinger og går inn for å lovfeste adgangen til å bruke hensiktsmessige presentasjonsteknikker for å lette fremstillingen av argumentasjon og bevisføring, jf. NOU 2016: 24 punkt 18.2.1 side 420–421. Se forslaget til endring av straffeprosessloven § 278.

Som flere av høringsinstansene viser til, er det allerede i dag praksis for at partene kan bruke diverse hjelpemidler og hjelpedokumenter, for eksempel disposisjoner, oversikter, tidslinjer og illustrasjoner. Dette anses ikke for å være i strid med gjeldende rett, men departementet mener det bør fremgå tydelig av loven at materialet kan anvendes under hoved- og ankeforhandlingen.

I større saker vil hjelpedokumenter og andre pedagogiske virkemidler kunne være nyttige verktøy for å forenkle presentasjonen av bevis under hoved- og ankeforhandlingen. Dette kan gjøre det lettere for retten og partene å holde oversikt over faktum og fokusere på det som er sentralt i saken. Denne typen hjelpemidler kan derfor med fordel brukes i større grad enn i dag, og det er ikke noe til hinder for at retten oppfordrer til dette i den enkelte sak.

Bruk av hjelpedokumenter bør tas opp av partene og eventuelt saksforberedende dommer før hoved- eller ankeforhandlingen, og det er en fordel om partene kan samarbeide om slike spørsmål, jf. Tor Langbach: *Straffesaksbehandling i tingrettene* (2. utgave, Oslo 2016) side 329. Tvist om hjelpedokumenter bør unngås såfremt det er mulig. Det vises til forslaget spesialmerknader for nærmere veiledning.

8.3 Skriftlig bevisføring

8.3.1 Gjeldende rett

Etter straffeprosessloven § 302 skal «[s]kriftlig bevis leses opp av den som fører beviset, når ikke retten bestemmer noe annet». Bestemmelsen er et utslag av muntlighetsprinsippet. For at et skriftlig bevis skal kunne inngå i rettens avgjørelsesgrunnlag i henhold til § 305, må beviset leses opp. Bare den delen av dokumentet som leses opp eller gjennomgås, blir ført som bevis. Normalt overleveres originaldokumentet eller en kopi til retten før opplesningen starter, slik at retten kan følge med i dokumentet under dokumentasjonen og anmerke hva som faktisk leses opp, se Ørnulf Øyen: *Straffeprosess* (2. utgave, Bergen 2019) side 367.

Det følger av § 302 at opplesningen foretas «av den som fører beviset». Retten kan imidlertid bestemme en annen ordning, for eksempel at et av rettens medlemmer foretar opplesningen, se Keiserud m.fl.: *Straffeprosessloven kommentarutgave bind II* (5. utgave, Oslo 2020) side 1219.

Før vedtakelsen av tvisteloven hadde straffeprosessloven § 302 sin parallell i tvistemålsloven § 333 første ledd. Hvordan dokumentbevis skal føres i sivile saker, er nå angitt i tvisteloven § 26-2:

«Dokumentbevis føres ved at beviset gjennomgås, og det som er viktig påpekes. Gjennomgåelsen skal ikke være mer omstendelig enn behovet for forsvarlig bevisføring tilsier.»

I Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) side 466 er det utdypet hvilke krav som stilles til gjennomgangen av beviset:

«Gjennomgåelsen av beviset skal ha for øyet at det skal fokuseres på å vise retten og motparten hvordan beviset opplyser påstandsgrunnlaget. Omfattende og detaljerte utredninger skal unngås dersom det ikke er nødvendig. Dette kommer til uttrykk i annet punktum, som sier at gjennomgåelsen av beviset ikke skal være mer omstendelig enn behovet for forsvarlig bevisføring tilsier. I mange tilfeller vil det derfor være tilstrekkelig å påpeke hva dokumentet omhandler, og vise til de aktuelle deler av dokumentet. Etter § 26-2 vil det ofte ikke være nødvendig å foreta slik opplesning av dokumentet som tvistemålsloven § 333 første ledd gir anvisning på. Dersom ordlyden er avgjørende, for eksempel ved tolkingen av en kontraktsklausul, skal denne leses opp.»

Tvisteloven § 26-2 aksepterer ikke at dokumentbevisene legges frem samlet, og at retten og partene uten noen form for gjennomgang «anser bevisene dokumentert», slik man hadde eksempler på under tvistemålsloven, se jf. NOU 2001: 32 B side 978 og Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) side 466.

Domstolkommisjonen har nylig foreslått å liberalisere kravene til føring av dokumentbevis i sivilprosessen, se NOU 2020: 11 *Den tredje statsmakt – Domstolene i endring* punkt 22.5.3.1 til 22.5.3.2 side 282–284. Etter forslaget er det tilstrekkelig at dokumentbeviset påberopes under de muntlige forhandlingene for at det skal inngå i rettens avgjørelsesgrunnlag. Viktige deler av et dokument kan påpekes dersom hensynet til forsvarlig bevisføring tilsier det, men dokumentene skal ikke leses opp. Den foreslåtte løsningen forutsetter at dommeren blir gjort kjent med hvilke deler av dokumentbeviset som er viktig for sakens opplysning under den skriftlige saksforberedelsen, og retten skal etter forslaget ha plikt til å sette seg inn i sakens dokumenter før hovedforhandlingen. Departementet sendte utredningen på høring 27. oktober 2020. Høringsfristen er 27. april 2021.

8.3.2 Straffeprosessutvalgets forslag

Etter utvalgets syn bør det «løsnes noe på dagens strenge krav til bevisføringsmåten ved skriftlige bevis, i hvert fall slik denne fremgår av ordlyden», se NOU 2016: 24 punkt 18.2.3 side 421. Utvalget

viser i denne forbindelse til tvisteloven § 26-2 og dens forarbeider.

Utvalget mener dessuten at det er grunn til å gå noe *lenger* enn tvistelovens løsning og i en viss utstrekning tillate skriftlig bevisføring:

«I enkelte saker, særlig der mengden av dokumentbevis er overveldende, kan det av hensyn til prosessøkonomi, aktørene og hensiktsmessig saksavvikling være behov for noe lempeligere krav til dokumentasjon enn det som synes praktisert i dag. Dette gjelder spesielt i større saker om økonomisk kriminalitet.»

Utvalget mener at en grunnleggende forutsetning for skriftlig bevisføring under hovedforhandlingen er at det er tale om en klart angitt og avgrenset informasjonsmengde, og at hensynet til kontradiksjon er tilstrekkelig ivaretatt. Det må heller ikke foreligge noen vesentlige uoverensstemmelser mellom partene om betydningen av det aktuelle skriftlige beviset. Hensynet til offentlighet vil etter omstendighetene kunne medføre at skriftlig bevisføring er uforsvarlig.

Etter lovutkastet § 35-2 annet ledd skal «[s]kriftlige bevis leses opp, med mindre opplesning vil være uforholdsmessige tidkrevende, og det er forsvarlig å unnlate opplesning.» I spesialmerknadene på side 646–647 er det presisert at skriftlige bevis som hovedregel skal føres ved at det sentrale i dokumentet leses opp, eller på annen måte påpekes, sml. tvisteloven § 26-2.

8.3.3 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene som har uttalt seg om spørsmålet, er positive til utvalgets forslag om å lempe på reglene om føring av skriftlige bevis. Dette gjelder *Riksadvokaten, Politidirektoratet, Økokrim, Øst politidistrikt, Kristiansand tingrett og Trøndelag statsadvokatembeter*.

Riksadvokaten mener ordlyden i den foreslåtte lovbestemmelsen bør utformes etter modell av tvisteloven § 26-2:

«Annet ledd tredje punktum fastsetter at skriftlige bevis som hovedregel skal leses opp. I merknadene til bestemmelsen heter det at 'det sentrale i dokumentet leses opp, eller på annen måte påpekes', tilsvarende ordningen etter tvisteloven § 26-2, jf. utredningen s. 646–647 og s. 421. Etter riksadvokatens syn bør ordlyden bringes i samsvar med denne forståelsen, for eksempel ved å anvende formuleringen i tvisteloven § 26-2 om at dokumentbevis føres ved at

‘beviset gjennomgås, og det som er viktig påpekes’. Det er langt på vei praksis også i dag.»

Kristiansand tingrett uttaler i samme retning:

«Forslaget til formulering av utkastet § 35-2 gir et utgangspunkt om at skriftlige bevis skal leses opp, med regulering av adgangen til unnatak. Mange skriftlige bevis leses i dag ikke opp, men det påpekes i stedet på en enkel måte hva disse skal bevise, slik som utskrift av straffe- og bøteregisteret, beslagsrapporter mv. Det vil derfor gi en bedre regulering av føringen av skriftlige bevis å benytte tvistelovens formulering, jf. tvisteloven § 26-2, om at skriftlige bevis føres ved at beviset gjennomgås, og at det som er viktig påpekes. Det er vanskelig å se noen grunn til å ha en hovedregel om opplesning framfor påpekning av hva som er viktig.»

8.3.4 Departementets vurdering

Departementet mener tiden ikke er moden for å følge opp Straffeprosessutvalgets forslag om å innføre en begrenset adgang til skriftlig bevisføring. Domstolkommisjonen har som nevnt i punkt 8.3.1 foran nylig foreslått endringer i tvisteloven som vil redusere behovet for å gjennomgå dokumenter muntlig under hovedforhandlingen. Departementet mener oppfølgingen av Straffeprosessutvalgets forslag bør ses i sammenheng med en eventuell endring i sivilprosessen i tråd med Domstolkommisjonens forslag, og vil derfor komme tilbake til problemstillingen senere.

En annen sak er at gode grunner taler for at straffeprosesslovens regler bør harmoniseres med den nåværende løsningen i tvisteloven, slik også flere høringsinstanser har foreslått. Som et utgangspunkt bør de grunnleggende reglene om føring av dokumentbevis være de samme i begge prosessformer, med mindre forskjeller kan begrunnes i særlige hensyn. Det er også i straffesakene hensiktsmessig at skriftlige bevis føres ved at beviset gjennomgås, og det som er viktig påpekes, sml. tvisteloven § 26-2.

Basert på høringsinstansenes innspill er inntrykket at tvistelovens regel langt på vei gir uttrykk for det som allerede er praksis i straffesaker. Retten vil sjelden insistere på opplesning der en påpekning er nok. I den utstrekning forslaget bidrar til at lange opplesninger fra dokumentutdraget kan erstattes med en påpekning, vil bevisføringen kunne skje mer effektivt. Den nærmere grensedragningen mellom hva som påpekes, og hva som eventuelt skal leses opp, bør overlates til

partene og den dømmende rett. Særlig viktige avsnitt bør likevel leses opp.

Det foreslås etter dette at formuleringen i tvisteloven § 26-2 inntas i straffeprosessloven § 302.

8.4 Adgang til å presentere bevis under innledningsforedraget

8.4.1 Gjeldende rett

Straffeprosessloven § 289 annet ledd fastsetter hvilke krav som stilles til aktors innledningsforedrag. Etter bestemmelsen skal aktor «forklare hva som er gjenstand for tiltalen, og kort nevne de bevis som vil bli ført».

Aktor holder innledningsforedraget etter at tiltalen er lest opp og rettens leder har spurt tiltalte om han erkjenner straffeskyld, jf. § 289 første ledd. Tiltalte skal før foredraget også oppfordres til å følge med i forhandlingene.

Formålet med innledningsforedraget er å gi retten en innføring i saken. Dette gjør det lettere å følge med i bevisføringen. Foredraget skal ha en kortfattet og nøytral form og ikke inneholde prosedyre, jf. Rt. 1995 side 1191, NUT 1969: 3 Innstilling om rettergangsmåten i straffesaker side 302 og NOU 2016: 24 punkt 18.2.4 side 421–422. Det skal ikke refereres bevismateriale som det ikke er adgang til å dokumentere under bevisføringen. I enkle saker vil det ofte være nok at aktor viser til tiltalebeslutningen og bevisoppgaven.

Bevisføringen skal i utgangspunktet ikke foregripes i innledningsforedraget. Det er imidlertid en begrenset adgang til å fremlegge bevis under foredraget når det faller naturlig som en forenkling av fremstillingen, selv om den egentlige bevisføringen skal skje på et senere tidspunkt, jf. HR-2017-1831-U avsnitt 15, Ot.prp. nr. 35 (1978–79) side 213 og Keiserud m.fl.: Straffeprosessloven kommentarutgave bind II (5. utgave, Oslo 2020) side 1172 («Keiserud m.fl., Straffeprosessloven, 2020»). I rapporten *Bedre og mer effektiv straffesaksbehandling i domstolene* vises det til at dokumentasjon under foredraget i enkelte tilfeller er helt nødvendig for at formålet om å gi retten en oversikt over saken skal oppfylles (side 50).

Etter at aktors innledningsforedrag er ferdig, kan forsvareren på begjæring få ordet «til korte bemerkninger i tilknytning til det som aktor har uttalt», se tredje ledd. Loven er ikke til hinder for at også forsvarer kan dokumentere bevismateriale dersom det er hensiktsmessig, noe som særlig kan være aktuelt i større økonomiske straffesaker. I slike saker vil retten også kunne tillate at både aktor og forsvarer holder innledningsfore-

drag i tråd med ordningen i sivile saker, se Keiserud m.fl., Straffeprosessloven, 2020 side 1173. I rapporten *Bedre og mer effektiv straffesaksbehandling i domstolene* anbefales det at opplegget for innledningsforedrag i store straffesaker er tema i planmøte (side 50).

8.4.2 Straffeprosessutvalgets forslag

Utvalget foreslår å lovfeste adgangen til å presentere bevis under innledningsforedraget, se NOU 2016: 24 side 421–422 og lovutkastet § 35-3 tredje ledd. Etter lovutkastet § 35-3 tredje ledd kan det «presenteres» bevis «når formålet med innledningsforedraget tilsier det».

Utvalget mener mangelen på direkte lovregulering har bidratt til at det hersker noe tvil i det praktiske rettslivet om hvor langt aktor kan og bør gå med hensyn til dokumentasjon av bevis på dette stadiet av saken. Det uttales videre på side 422:

«Utvalget legger til grunn at en viss adgang til å *presentere* sentrale bevis som vil utgjøre et omdreiningspunkt i saken under innledningsforedraget, kan være gunstig ut fra hva som er formålet med foredraget. Dette kan også være hensiktsmessig under forsvarers bemerkninger til aktors innledningsforedrag. Av rettspedagogiske hensyn bør en slik adgang også følge av loven, se utkastet § 35-3 tredje ledd tredje punktum. Muligheten skal bare benyttes på en nøytral måte og for å gi en hensiktsmessig ramme omkring saken og det hovedforhandlingen skal handle om. «Forhåndsprosederer» og større foregripelser av bevisføringen må unngås og stoppes av retten. Bevispresentasjon som nevnt vil i praksis først og fremst være aktuelt i større saker om økonomisk kriminalitet, hvor bevismateriale i stor grad kan bestå av dokumenter og hvor innledningsforedraget i praksis vil ha klare likhetspunkter med et innledningsforedrag i en sivil sak.»

8.4.3 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene som har uttalt seg om spørsmålet, er i hovedsak positive til forslaget om å lovfeste adgangen til å presentere bevis under innledningsforedraget. Dette gjelder *Advokatforeningen*, *Asker og Bærum tingrett*, *Det nasjonale statsadvokatembetet*, *Hordaland statsadvokatembeter*, *Jæren tingrett*, *Oslo statsadvokatembeter*, *Politidirektora-*

tet, *Riksadvokaten*, *Trøndelag statsadvokatembeter* og *Økokrim*.

Flere av høringsinstansene har innspill til den nærmere utformingen av lovbestemmelsen og til utvalgets merknader.

Riksadvokaten mener at ordet «presentere» i lovutkastet § 35-3 tredje ledd bør byttes ut med «føre». Når det gjelder utvalgets bemerkning om at adgangen først og fremst er aktuell i større saker om økonomisk kriminalitet, uttaler høringsinstansen følgende:

«Riksadvokaten er ikke uenig i at det særlig er i økonomiske straffesaker med store dokumentmengder at det er formålstjenlig med dokumentasjon under innledningsforedraget, men også i mindre saker er det ikke sjelden av pedagogiske eller praktiske grunner hensiktsmessig å føre enkelt dokumentbevis før en går i gang med forklaringene. Det bør fremgå av motivene at det er behovet i den enkelte sak, og ikke sakstypen, som er avgjørende. Et noe mer omfattende innledningsforedrag fra aktor vil utvilsomt kunne sette dommerne i bedre stand til å styre resten av saken aktivt.»

Også *Trøndelag statsadvokatembeter* og *Jæren tingrett* mener at adgangen til å føre bevis under innledningsforedraget bør gjelde for flere sakstyper enn bare økonomiske straffesaker. Dette bør ifølge høringsinstansene tydeliggjøres i forarbeidene.

Det nasjonale statsadvokatembetet, *Hordaland statsadvokatembeter* og *Oslo statsadvokatembeter* fremholder at formuleringen i straffeprosessloven § 289 om at forsvareren kan få ordet til «korte bemerkninger», bør beholdes, sml. lovutkastet § 35-3 tredje ledd annet punktum. Ifølge høringsinstansene er det en kjent sak at forsvarerens merknader til innledningsforedraget kan trekke ut.

Advokatforeningen mener at formuleringen om adgangen til å presentere bevis «når formålet med innledningsforedraget tilsier det», sier svært lite om hva som kan tillates. Det bør klargjøres at formålet er å gi retten et innblikk i hva som er sakens gjenstand og de sentrale tvistepunkter, mens det ikke kan gis adgang til å «forhåndsselge» bevismessige resonnementer eller lignende.

8.4.4 Departementets vurdering

Departementet går som utvalget inn for å lovfeste adgangen til å føre dokumentbevis under innledningsforedraget, og kan i hovedsak tiltre utvalgets

begrunnelse for forslaget, se NOU 2016: 24 side 421–422. Det er av pedagogiske grunner ønskelig at en slik adgang fremgår direkte av loven.

Departementet foreslår at dokumentbevis kan føres under innledningsforedraget «når det bidrar til sakens opplysning og er forsvarlig», se forslag til nytt annet punktum i straffeprosessloven § 289 annet ledd. Som utvalget mener departementet at bevisføring under foredraget er særlig aktuelt for sentrale bevis som vil utgjøre et omdreiningspunkt i saken, og at større foregripelser av bevisføringen og forhåndsprosederer må unngås. Retten må på dette punkt innta en aktiv rolle og gripe inn når det er grunnlag for det.

Dokumentasjon under innledningsforedraget vil antagelig særlig være nyttig i større saker om økonomisk kriminalitet, men behovet kan også gjøre seg gjeldende i andre sakstyper. I likhet med flere av høringsinstansene, herunder *Riksadvokaten*, mener departementet at det avgjørende bør være hva som er formålstjenlig i den enkelte sak.

8.5 Adgang til å bygge på uomtvistede deler av tingrettens dom

8.5.1 Gjeldende rett

I saker hvor ankeforhandlingen i lagmannsretten omfatter bevisbedømmelsen under skyldspørsmålet, altså ved fullstendig anke, «foretas en fullstendig ny behandling av saken så langt den er henvist», jf. straffeprosessloven § 331 første ledd. Utgangspunktet er dermed at lagmannsretten skal foreta en ny prøving av saken som er uavhengig av tingrettens dom.

Etter § 331 tredje ledd kan lagmannsretten beslutte å begrense bevisføringen til den del av tingrettens bevisbedømmelse som blir bestridt. Forutsetningsvis kan dermed bevisresultatet i de ubestridte delene av underinstansens dom legges til grunn i lagmannsretten uten ytterligere bevisføring.

Selv om det er partenes syn under ankeforhandlingen som er avgjørende med hensyn til hvilke deler av dommen som bestrides, vil avgjørelser om å begrense bevisføringen kunne treffes allerede under saksforberedelsen, se Keiserud m.fl.: *Straffeprosessloven kommentarutgave bind II* (5. utgave, Oslo 2020) side 1319 («Keiserud m.fl., *Straffeprosessloven*, 2020»). På samme sted nevnes et eksempel på en aktuell sakstype:

«Eksempelvis kan siktede i tingretten være dømt for grov kroppskrenkelse etter strl. § 272

begrunnet i at kroppskrenkelsen har hatt skadefølge. Han bestrider ikke at han forsettlig slo fornærmede, men benekter at slaget hadde skadefølge. Her kan bevisføringen begrenses til å gjelde anvendelsen av § 272.»

De uomtvistede delene av tingrettens dom må i henhold til regelen i § 305 leses opp for at lagmannsretten skal kunne bygge på dem, se Keiserud m.fl., *Straffeprosessloven*, 2020 side 1319.

8.5.2 Straffeprosessutvalgets forslag

Utvalget foreslår å videreføre regelen om at ankeinstansen kan bygge på faktiske sider ved underinstansens dom som ikke er omtvistet, se NOU 2016: 24 punkt 17.3.2 side 386–387 og utvalgets lovutkast § 32-4 annet ledd annet punktum, jf. § 39-6 første ledd tredje punktum. Formålet med regelen er at ankeforhandlingene kan konsentreres om spørsmål som er omtvistet. Såfremt det under saksforberedelsen er tilstrekkelig klarlagt hvilke deler av underinstansens dom som er omforent, mener utvalget at det er overflødig å dokumentere disse delene ved opplesning. Hensynet til offentlighet i rettspleien er etter utvalgets oppfatning tilstrekkelig ivarettatt ved at underinstansens avgjørelse som hovedregel er offentlig.

8.5.3 Høringsinstansenes syn

Borgarting lagmannsrett, *Det nasjonale statsadvokatembete*, *Telemark statsadvokatembeter*, *Trøndelag statsadvokatembeter*, *Vestfold og Telemark statsadvokatembeter* og *Økokrim* støtter utvalgets forslag om at ankeinstansen kan bygge på uomtvistet faktum uten at det er nødvendig med opplesning. Flere av høringsinstansene fremhever at forslaget vil kunne medføre effektivitetsgevinster.

Borgarting lagmannsrett uttaler:

«Borgarting lagmannsrett slutter seg til forslaget. Lagmannsretten mener i likhet med utvalget at det er overflødig å dokumentere ved opplesning saksforhold som ikke er omtvistet. Forslaget forutsetter at det i saksforberedelsen klargjøres hvilke deler av tingrettens [d]om det er enighet om.»

Trøndelag statsadvokatembeter mener rettens adgang til å begrense bevisføringen til det som er omstridt, bør brukes i større utstrekning:

«[Straffeprosessloven § 331 tredje ledd] er etter vår erfaring en sovende bestemmelse og

her ligger en potensiell prosessøkonomisk besparelse, som ikke benyttes i dagens forhandlinger. For å oppnå dette kreves en saksforberedelse med aktiv dommerstyring, hvor det stilles krav til partene for å avklare hvilke deler av tingrettens premisser som ikke bestrides. Slik utvalget foreslår, kan dette avklares i en skriftlig redegjørelse og saksfremstilling fra partene. Vi er enige i at dette må tas inn i ny lov, jf. utkastet § 32-4 (2). Lovens ordlyd kan om mulig være enda tydeligere på at dette skal være hovedregelen i ankeforhandlinger, ved at ankedomstolen 'bør' bygge på underinstansens dom, ved faktum som ikke er bestridt.»

8.5.4 Departementets vurdering

Departementet slutter seg til utvalgets vurdering om at lagmannsretten bør ha adgang til å bygge på ubestridte deler av tingrettens dom, uten at det nødvendigvis kreves at disse delene leses opp, jf. NOU 2016: 24 punkt 17.3.2 side 386–387. Forslaget innebærer kun et mindre unntak fra muntlighetsprinsippet og kan bidra til å effektivisere ankeforhandlingen.

Under ankeforhandlingen må det være klart for partene og samtlige dommere – inklusive meddommere – hvilke deler av tingrettens dom som skal legges opprøvd til grunn. I mange saker vil derfor en gjennomgang eller opplesning av de uomtvistede delene være en praktisk og betryggende fremgangsmåte, se også forslaget i punkt 8.3 om skriftlig bevisføring. Det bør imidlertid ikke kreves opplesning hvis det på annen måte kan gjøres tilstrekkelig klart under saksforberedelsen eller ankeforhandlingen hvilke deler av tingrettens dom som er omforent. En mulig fremgangsmåte i store og kompliserte saker er at partene legger frem for lagmannsretten en omforent liste over ubestridte fakta med henvisninger til tingrettens dom.

Etter dette foreslår departementet at det tilføyes et nytt annet punktum i straffeprosessloven § 331 tredje ledd: «Er det tilstrekkelig klart hvilke deler av dommen som ikke er bestridt, kan disse legges til grunn uten opplesning». Det vises til forslagens særmerknader for mer veiledning.

I likhet med enkelte av høringsinstansene mener departementet at adgangen i § 331 tredje

ledd bør anvendes i større utstrekning. Det kan i den forbindelse nevnes at arbeidsgruppen bak rapporten *Bedre og mer effektiv straffesaksbehandling i domstolene* mener at bestemmelsen «brukes for lite i dag og gir mulighet til tidsgevinst i en del saker», se rapporten side 30. Slik departementet ser det, kan en omlegging av praksis derfor være fornuftig. I store og kompliserte straffesaker bør det av prosessøkonomiske grunner søkes avklart allerede under saksforberedelsen hvilke deler av tingrettens dom som ikke er omstridt.

For å legge til rette for at regelen i § 331 tredje ledd brukes mer enn det som er situasjonen i dag, foreslår departementet en justering av bestemmelsen i § 314 om utformingen av ankeerklæringen. Etter forslaget «bør» den ankende part ved angrep på bevisbedømmelsen under skyldspørsmålet nevne hvilken del av bevisbedømmelsen som bestrides. Forslaget går i samme retning som Straffeprosessutvalgets lovutkast § 37-6 første ledd bokstav d, se utredningen punkt 20.4.2.1 side 441–442, men er atskillig mindre vidtrekkende. At departementets forslag ikke er formulert som en plikt, betyr at manglende spesifisering ikke skal være en avvisningsgrunn i henhold til § 319 første ledd. Se forslaget til endring av § 314 annet ledd med spesialmerknader.

Departementet vil for øvrig på noe sikt vurdere å komme tilbake til spørsmålet om det bør stilles ytterligere krav til ankeerklæringen. Når utvalgets forslag ikke følges opp i sin helhet i denne omgang, er det fordi de foreslåtte kravene er så strenge at domfelte sjelden vil være i stand til å oppfylle dem når vedkommende anker uten å være bistått av en forsvarer. Lovens ordning er dessuten at ankedomstolen skal søke uforsettlig feil avhjulpet, om nødvendig ved å sette en kort frist til å rette ankeerklæringen, jf. § 319 annet ledd. Konsekvensen av strenge obligatoriske krav til ankeerklæringen vil i mange tilfeller derfor kunne bli en betydelig forsinkelse før anken avgjøres. Kravene vil dessuten medføre økte utgifter til domfeltes forsvarer. Etersom siktede i dag kan inngi anke på egen hånd allerede ved forkynnelsen av dommen, forutsetter endringen også en gjennomgang av rutinene for forkynning av dom. Før et forslag om strengere krav til ankeerklæringen kan fremmes, må det foretas en grundigere vurdering av slike spørsmål.

9 Rettens kontroll med at bevisføringen er relevant og forholdsmessig

9.1 Gjeldende rett

Straffeprosessloven bygger på prinsippet om fri bevisføring, som innebærer at partene i utgangspunktet har adgang til å føre ethvert bevis om faktiske forhold. Selv om prinsippet ikke kommer direkte til uttrykk i straffeprosessloven, anses det som sikker rett, se Rt. 1990 side 1008 (på side 1010) og Rt. 2008 side 605 avsnitt 13. Prinsippet er begrunnet slik i Ørnulf Øyen: *Straffeprosess* (2. utgave, Bergen 2019) side 378 («Øyen, *Straffeprosess*, 2019»):

«Begrunnelsen for prinsippet er todelt. For det første er det partene som kjenner sakens faktiske sider best og som dermed har best grunnlag for å vurdere hvilke bevis som bør føres. Prinsippet bidrar derfor til at straffesaker blir godt opplyst. For det andre er det en målsetting at saksbehandlingen skal inngi tillit, ikke minst hos partene. Prinsippet bidrar til at saksbehandlingen inngir tillit hos partene ved at de får ivareta sine interesser og blir hørt.»

Fra utgangspunktet om fri bevisføring er det gjort flere unntak i straffeprosessloven §§ 292 og 293, som begge står i kapittel 22 om hovedforhandlingen. Dersom tiltalte avgir en fullstendig tilståelse, bestemmer retten i hvilken utstrekning ytterligere bevisføring om skyldspørsmålet skal finne sted, jf. § 292 første ledd. Videre bestemmer § 292 tredje ledd at retten bare foretar åstedsbefaring «når den finner grunn til det». Begge bestemmelser må tolkes i lys av regelen i § 294 om at retten på embets vegne skal våke over at saken blir fullstendig opplyst.

For øvrig skiller loven mellom bevis som er «for hånden» under hovedforhandlingen, jf. § 292 annet ledd første punktum, og bevis som ikke kan føres uten at hovedforhandlingen blir utsatt, jf. § 293 første ledd. Med uttrykket «bevis som er for hånden», menes bevis som kan føres i tidsperioden som er avsatt til bevisføring under forhandlingen, slik at utsettelse for innhenting av beviset

ikke er nødvendig, se Øyen, *Straffeprosess*, 2019 side 386 og Keiserud m.fl.: *Straffeprosessloven kommentarutgave bind II* (5. utgave, Oslo 2020) side 1182 («Keiserud m.fl., *Straffeprosessloven*, 2020»).

Bestemmelsen i § 292 annet ledd første punktum *bokstav a* åpner for at retten kan avskjære et bevis som er for hånden, når beviset «gjelder forhold som er uten betydning for dommens innhold». Tidligere anvendte loven uttrykket «forhold som er uten betydning for saken», og den nåværende formuleringen kom inn i loven ved lov 28. juni 2002 nr. 55. Selv om formålet med lovendringen var å utvide adgangen til bevisavskjæring noe, skal kravet fortsatt praktiseres strengt. Hvis beviset har en viss betydning for dommens innhold, kan det ikke avskjæres på dette grunnlaget, jf. Ot.prp. nr. 66 (2001–2002) punkt 20.2 side 138.

Etter *bokstav b* kan et bevis som er «for hånden», også avskjæres når det «gjelder forhold som allerede er tilstrekkelig bevist». Johs. Andenæs: *Norsk straffeprosess* (4. utgave ved Tor-Geir Myhrer, Oslo 2008) side 399 viser til at retten kan avskjære bevisføring når det ikke er behov for ytterligere bevis om det aktuelle temaet, for eksempel når et større antall vitner skal forklare seg om samme hendelse. Siden bevisavskjæring i medhold av *bokstav b* forutsetter en vurdering av bevis som alt er ført for retten, jf. formuleringen «allerede er», er det antatt at det ikke er adgang til å foreta en slik beslutning allerede under saksforberedelsen, se Øyen, *Straffeprosess*, 2019 side 387. *Straffeprosessloven* inneholder ikke en tilsvarende bestemmelse som tvisteloven § 21-8, som gir hjemmel til å begrense bevisføringen ut fra forholdsmessighetsbetraktninger.

Etter *bokstav c* kan et bevis som er «for hånden», også avskjæres når det «åpenbart ikke har noen beviskraft». Forarbeidene fremholder at vilkåret er strengt, og at det ikke er nok at beviset mangler nevneverdig bevisverdi, se Ot.prp. nr. 66 (2001–2002) punkt 20.2 side 138. Det avgjørende er hvorvidt beviset gir grunnlag for slutninger av bevismessig interesse i den ene eller andre ret-

ning, jf. Øyen, Straffeprosess, 2019 side 382–383. At det skal svært mye til for å avskjære bevis på dette grunnlaget, er fremholdt av Høyesterett i Rt. 2008 side 605 avsnitt 13:

«Det er på det rene at dette unntaket [...] er meget snevert. Særlig skal det mye til for å avskjære motbevis tiltalte ønsker å føre, selv om det synes å være liten mulighet for at det skal kunne føre frem, forutsatt at det tilbudte bevis må anses som relevant.»

Straffeprosessloven § 293 første ledd gir adgang til bevisavskjæring når hovedforhandlingen må utsettes for at beviset skal kunne føres. Etter bestemmelsen kan bevis avskjæres når retten «finner at bevisførselen vil føre til en forsinkelse eller ulempe som ikke står i rimelig forhold til bevisets og sakens betydning». Retten må etter bestemmelsen foreta en forholdsmessighetsvurdering av om beviset er viktig nok til å bli ført selv om det medfører en forsinkelse, jf. Keiserud m.fl., Straffeprosessloven, 2020 side 1190, med videre henvisninger til rettspraksis. Bestemmelsen gjelder for bevis som *ikke* er «for hånden» i henhold § 292 annet ledd, og kan dermed ikke brukes så lenge parten rent faktisk kan føre beviset i den tidsperioden som er avsatt til bevisføring under hovedforhandlingen, jf. Rt. 1987 side 1077 (på side 1077–1078). Se også Øyen, Straffeprosess, 2019 side 385–387, som fremhever at bestemmelsen dermed ikke er anvendelig der beviset er «for hånden», men den annen part har krav på utsettelse for å kunne imøtegå beviset hvis det føres.

Straffeprosessloven § 272 første ledd bokstav c fastsetter at retten kan beslutte at det skal holdes rettsmøte under saksforberedelsen til behandling av spørsmål «om å avskjære bevisførsel under hovedforhandlingen, eller om å nekte å utsette hovedforhandlingen av hensyn til bevisførselen». Annet alternativ ble tilføyd ved lov 28. juni 2002 nr. 55, se Ot.prp. nr. 66 (2001–2002) side 136. Bestemmelsen klargjør at spørsmål om bevisavskjæring kan avgjøres allerede under saksforberedelsen. Før det treffes en beslutning om å holde rettsmøte, kan retten be partene gjøre skriftlig rede for hvorfor det påberopte bevis ønskes ført, se § 272 fjerde ledd og punkt 7.2.1 ovenfor. En avgjørelse om bevisavskjæring under saksforberedelsen er ikke bindende ved hovedforhandlingen, se sjette ledd og punkt 7.6.1 ovenfor.

9.2 Straffeprosessutvalgets forslag

Utvalget finner det klart at straffeprosessloven fortsatt bør kreve at partenes bevisføring er relevant for saken, og at retten må gis adgang til å avskjære bevis som ikke er det, se NOU 2016: 24 punkt 13.2.5 side 258–259 og lovutkastet § 7-3 med spesialmerknader på side 570–572. Utvalget viser til at irrelevante bevis ikke bidrar til sakens opplysning, og kan stå i veien for en hensiktsmessig og effektiv saksavvikling. For å sikre en effektiv prosess mener utvalget at loven må oppstille en *plikt* for retten til å håndheve relevanskravet.

Videre mener utvalget at partenes bevisføring også bør kunne begrenses ut fra proporsjonalitetsbetraktninger. Bidrar beviset i liten grad til sakens opplysning, bør det kunne avskjæres etter en skjønnsmessig vurdering av mer tungtveiende mothensyn som gjør seg gjeldende. Etter utvalgets syn bør mindre viktige bevis kunne avskjæres av hensyn til effektiv saksavvikling, når det er fare for at beviset vil kunne villedde mer enn det kan veilede, og dersom beviset vil påføre skade eller være belastende for mistenkte, fornærmede, et vitne eller en tredjeperson. Utvalget viser til at tvisteloven § 21-8 hjemler avskjæring av bevis på lignende grunnlag, men mener at det er behov for å klargjøre skjønnstemaet for denne typen avskjæring.

Utvalget foreslår ikke å videreføre særreguleringen av «bevis som er for hånden», jf. straffeprosessloven § 292 annet ledd. Endrede kommunikasjonsmidler har ført til at forskjellen mellom å føre bevis som er «for hånden», og bevis som ikke er det, ofte ikke lenger er så stor. Mange bevis er bare noen tastetrykk unna. I stedet bør betydningen av bevisets tilgjengelighet, herunder at saken eventuelt må utsettes hvis beviset skal kunne føres, vurderes ut fra om tidsbruken er forholdsmessig på bakgrunn av hensynet til effektiv saksavvikling.

Utvalgets inntrykk er at norske domstoler er for tilbakeholdne med å håndheve de gjeldende kravene til bevisføringens relevans i straffeprosessloven § 292 annet ledd. Etter utvalgets syn er det et betydelig potensial for tidsbesparelser og andre ressursbesparelser dersom aktørene blir mer bevisste på kravene til bevisføringens relevans og forholdsmessighet. Bestemmelsen om dette i lovutkastet er derfor gitt en mer fremskutt plassering og en enklere utforming enn § 292 annet ledd. Det er også viktig at beslutninger om avskjæring treffes så tidlig som mulig, jf. lovutkastet § 34-7 tredje ledd. Utvalget fremholder at det først og fremst må et kulturskifte til for at bestem-

melsene om bevisføringen skal håndheves mer aktivt. En innskjerping av kravene til relevans og forholdsmessighet er imidlertid et viktig element for å oppnå økt konsentrasjon om sakens sentrale temaer.

Ved praktiseringen av relevanskravene må kryssende hensyn ivaretas. Hensynet til å få opplyst saken vil kunne stå mot et ønske om å legge til rette for en smidig prosess og for tiltaltes opplevelse av å få en rettferdig rettergang. Det er ikke opplagt hvordan hensynene skal vektes mot hverandre, og avveiningen må i stor grad finne sin løsning i den enkelte sak. Utvalget mener likevel at hensynet til å få opplyst saken skal være det primære, og domstolene pålegges derfor en plikt til å avskjære både irrelevant og uforholdsmessig bevisføring, jf. ordet «skal» i lovutkastet § 7-3 annet ledd.

Utvalget antar at risikoen for opphevelse etter anke kan være en årsak til begrenset anvendelse av relevansreglene. Etter utvalgets syn vil retten som har saken til behandling, i alminnelighet være nærmest til å håndheve relevansreglene på en hensiktsmessig måte. Kontrollen hos overordnet domstol bør derfor ikke være for inngående. Retten som har saken til behandling, bør innrømmes et visst skjønn til å avgjøre om bevisføringen er relevant eller uforholdsmessig.

Utvalgets forslag til hjemmel om bevisavskjæring lyder:

§ 7-3. Rettens kontroll med at bevisføringen er relevant og forholdsmessig

- (1) Retten skal nekte at det føres bevis som ikke angår saken eller ikke har beviskraft.
- (2) Retten skal også nekte at det føres bevis når bidraget til sakens opplysning ikke står i et rimelig forhold til
 - a) hensynet til effektiv saksavvikling,
 - b) faren for at beviset virker villedende eller forstyrrende, eller
 - c) den skade bevisføringen kan påføre mistenkte, fornærmede, et vitne eller en tredjeperson.

9.3 Høringsinstansenes syn

Agder lagmannsrett, Borgarting lagmannsrett, Det nasjonale statsadvokatembetet, Dommerforeningen, Domstoladministrasjonen, Eidsivating lagmannsrett, Frostating lagmannsrett, Hordaland statsadvokatembeter, Oslo statsadvokatembeter,

Riksadvokaten, Økokrim og Ørnulf Øyen støtter utvalgets forslag.

Hordaland statsadvokatembeter er positive til forslaget. Høringsinstansen påpeker at domstolenes manglende kontroll med bevisføringen må ses i sammenheng med flere forhold:

«Hordaland statsadvokatembeter støtter forslaget om å styrke rettens mulighet til å føre kontroll med bevisførselens relevans og forholdsmessighet. Særlig gjelder dette for de store og veldig store sakene, men også i mer ordinære saker med 2–5 rettsdager om f.eks. narkotika, vold- og seksuallovbrudd mener vi prosessen forbedres og effektiviseres ved mer aktiv kontroll fra domstolens side. En forutsetning for dette er at retten er aktiv også under saksforberedelsen og skaffer seg et tilstrekkelig grunnlag for slik kontroll [...]

I dag er situasjonen, tross nokså nylige lovendringer med andre intensjoner, at loven (§ 292) i praksis gir begrensede muligheter for retten til å avskjære bevis. I alle fall oppfatter vi det slik. Dels henger dette sammen med domstolens manglende saksforberedelse og kunnskap om saken og bevisene, dels henger det sammen med overordnet domstols sterke prøvingsintensitet også mot slike skjønnspregede avgjørelser. Utvalget omtaler dette på side 259. Faren for opphevelse virker sterkt begrensende. Denne prøvingsintensiteten bør endres betydelig ved vedtakelse av ny lov [...]

Utvalget uttaler på side 259 at det først og fremst er et kulturskifte som må til for at retten skal kunne styre bevisførselen mer aktivt, og at det vil ta tid. Dette slutter Hordaland statsadvokatembeter seg til. Og den mest effektive måte å endre kulturen på, er ved en lovendring som gir nye virkemidler og klare anvisninger om endret atferd.»

Oslo statsadvokatembeter fremmer i sin høringsuttalelse lignende synspunkter:

«Det er vanskelig å se at de tidligere lovendringene i praksis har gitt retten større muligheter til å avskjære det en oppfatter som irrelevant eller uforholdsmessig bevisføring. Vår oppfatning er snarere at Høyesterett har gått i en retning der partenes pretensjon om at et bevis har betydning skal gå foran rettens vurdering av dette. En illustrasjon på dette kan være avgjørelse inntatt i Rt. 2008 side 605.

Konsekvensen av dette er at lagmannsretten i svært liten grad benytter seg av straffepro-

sessloven § 292 annet ledd. Dels skyldes nok dette at det er vanskelig å ta stilling til en bevisavskjæring før beviset er ført, men dels også en usikkerhet om hvordan det foreliggende spørsmål vil bli vurdert av Høyesterett. Vår erfaring – eller rettene; oppfatning – er at hvis det skal tas en prosessuell avgjørelse i lagmannsretten, så legges det inn en sikkerhetsmargin i påtalemyndighetens prosessuelle disfavour, slik at man skal unngå en opphevelse i Høyesterett (og dermed ny behandling i lagmannsretten).»

Dommerforeningen slutter seg fullt ut til utvalgets forslag om å innføre et krav til forholdsmessighet, og uttaler:

«Det er nødvendig for å oppnå en effektiv prosess at retten kan føre kontroll med at bevisførselen er relevant og forholdsmessig. De någjeldende reglene i straffeprosessloven §§ 292 og 293 gir ikke retten den nødvendige kompetanse til å gripe inn mot bevisførsel som er uforholdsmessig omfattende i forhold til betydningen av beviset. Vilkårene for bevisavskjæring er så vidt snevert formulert at retten i praksis vil være tilbakeholden med å gripe inn for ikke å risikere saksbehandlingsfeil.»

Asker og Bærum tingrett har ingen innvendinger mot forslaget, men fremholder at det er viktig at både påtalemyndigheten og forsvarerne bidrar til at bevisene er relevante og forholdsmessige. Det er ikke tilstrekkelig at loven kun viser til rettens ansvar for at bevisføringen ikke blir uforholdsmessig omfattende.

Borgarting lagmannsrett anser det som «meget positivt» at det foreslås en regel om at domstolene har plikt til å avskjære bevis grunnet manglende relevans og forholdsmessighet. Lagmannsretten er videre enig med utvalget i at domstolene i dag er for tilbakeholdne med å håndheve de gjeldende kravene, og antar at det skyldes risikoen for at dommen oppheves på grunn av saksbehandlingsfeil. Det kan også spille inn at det krever mye tid og arbeid å treffe slike avgjørelser både under saksforberedelsen og under ankeforhandlingen.

Oslo tingrett mener at dommerens reelle mulighet for en økt relevans- og forholdsmessighetskontroll av bevis vil være avhengig av at dommeren får tilgang til sakens dokumenter. Etter høringsinstansens syn forutsetter en kulturrendring dermed at utvalgsflertallets forslag om

at fagdommerne skal ha tilgang til sakens dokumenter, følges opp, se lovutkastet § 34-8.

Ørnulf Øyen støtter i all hovedsak utvalgets forslag, men har flere konkrete innspill til endringer:

«Forslaget imøtekommer et klart behov for en mer allmenn hjemmel for bevisavskjæring i straffeprosessen. Reglene i straffeprosessloven er kasuistiske og dekker ikke alle de situasjoner der det kan være behov for å begrense bevisføringen. Reguleringen i straffeprosessloven er ikke minst mangelfull når det gjelder bevisavskjæring ut fra en vurdering av hvilket behov det er for beviset, sett i lys av de øvrige bevisene som skal føres og bevisverdien til beviset isolert sett, og bevisavskjæring fordi saken må utsettes hvis den annen parts prosessuelle rettigheter ikke skal krenkes av bevisføringen. Forslaget i § 7-3 (2) bør derfor følges opp.

Når det gjelder utformingen av § 7-3 (2), kan det reises spørsmål om terskelen for bevisavskjæring kommer tilstrekkelig klart frem av lovutkastet. Kriteriet «rimelig forhold til» kan isolert sett gi inntrykk av at terskelen for bevisavskjæring ikke er høy, noe som er uheldig all den stund retten «skal» avskjære beviset der vilkårene i bestemmelsen er oppfylt. Kriteriet må imidlertid forstås i lys av utredningskravet i lovutkastet § 7-1 (1), noe som innebærer at terskelen for bevisavskjæring er relativt høy, ikke minst der beviset til en viss grad må antas å bidra til sakens opplysning og beviset skal belyse et viktig bevisstema i saken. Formuleringen «når bidraget til sakens opplysning ikke står i et rimelig forhold til» bør derfor erstattes med følgende formuleringen: «når bidraget til sakens opplysning ikke er nødvendig etter § 7-1 (1) og heller ikke står i et rimelig forhold til».»

Advokatforeningen har ingen innvendinger mot utvalgets lovforslag, men forutsetter at det ikke skjer noen endringer i dagens praktisering av relevanskravet. Slik bevisavskjæring bør kun finne sted når det er på det rene at et tilbudt bevis etter sitt innhold ikke er egnet til å belyse hverken skyld eller straffespørsmålet. Etter foreningens syn bør retten også være tilbakeholden med å avskjære bevis på grunn av manglende forholdsmessighet:

«Også på dette punkt må det forutsettes en betydelig tilbakeholdenhet fra rettens side idet en slik mulig bevisavskjæring finner sted i for-

kant av en hovedforhandling, og bevisbildet kan fremstå annerledes under hovedforhandlingen enn det bevisbildet tilsa på etterforskningsstadiet. Det er likeledes uakseptabelt å legge opp til en kontradiktorisk behandling mellom påtalemyndighet og forsvarer om et bevis' betydning allerede under saksforberedelsen. Det bør videre legges betydelig vekt på mistenktes behov for å føle at han har fått en rettferdig rettergang, og mulighet til å belyse saken på en måte som for den mistenkte fremstår best mulig uten at hensynet til effektiv saksavvikling blir den dominerende begrunnelse for bevisavskjæring.»

Kristiansand tingrett er ikke enig i utvalgets forutsetning om at domstolene er tilbakeholdne med å håndheve relevanskravet ved bevisføring, og at dette fører til at forhandlingene trekker ut. Tingretten uttaler:

«Relevanskravet håndheves i liten grad i form av uttrykkelige avgjørelser om avskjæring, men i stor grad ut fra drøftelser med og henstillinger til aktørene underveis i hovedforhandlingen. Hovedforhandlingene gjennomføres derfor allerede på en i all hovedsak effektiv måte. Det kan spørres hvor mye det kan oppnås i effektiviserende retning ved å gjøre mer uttrykkelig bruk av relevanskravet, herunder ut fra de prosessuelle tvister som dette kan generere. Når det gjelder dette siste er det grunn til å peke på at tendensen i Høyesteretts avgjørelser i de senere år har gått i retning av å kreve større grundighet i saksbehandling og begrunnelse. Tvister om bevisavskjæring som oppstår fordi retten på en streng måte håndhever at heller ikke bevis som ligger i randsonen av hva som er relevant tillates ført, vil fort innebære at 'vinningen går opp i spinningen'. Det er etter Kristiansand tingretts oppfatning ikke slik at 'det er et betydelig potensial for tidsbesparelser', eller at det 'må et kulturskifte til', slik utvalget skriver på s. 259. Det kan naturlig nok fortsatt være tilfeller der forhandlingene kan strammes inn, men det er ikke erfaringen at dette er et gjennomgående problem.»

Borgarting lagmannsrett, Hordaland statsadvokatembeter og Oslo statsadvokatembeter mener at utvalgets ønske om en mindre inngående kontroll ved anke til overordnet instans bør synliggjøres i loven.

9.4 Departementets vurdering

Departementet er enig med utvalget og de fleste høringsinstansene i at det er behov for en mer vidtrekkende og lettere tilgjengelig hjemmel for bevisavskjæring i straffeprosessloven. Det er grunn til å tro at dette vil legge til rette for mer aktiv dommerstyring og bidra til en mer konsentrert og kostnadseffektiv saksbehandling. Se forslaget til endring av straffeprosessloven § 292.

Norske domstoler har tradisjonelt vært tilbakeholdne med å håndheve relevanskravene i loven. Årsakene er sammensatte, men prosesskulturen – dommeres og partenes vante sakstilnærming – er trolig en viktig faktor. På grunn av manglende forhåndskunnskap om saken vil retten i mange tilfeller mangle forutsetninger for å vurdere bevisets betydning før det legges frem under hovedforhandlingen, se NOU 2016: 24 punkt 13.2.5.1 side 259. Andre mulige årsaker er at retten ikke vil risikere at den senere dommen oppheves på grunn av saksbehandlingsfeil, og at fremgangsmåten for å avskjære bevis forut for hovedforhandlingen er nokså omstendelig. Bevisavskjæring vil heller ikke være nødvendig i den utstrekning retten og partene kommer til enighet om bevisføringens omfang.

En revisjon av lovens bevisavskjæringshjemler er neppe i seg selv tilstrekkelig til å endre dagens restriktive praksis, men vil kunne ha god effekt i samvirke med andre forslag som legger til rette for aktiv dommerstyring. Flere av reglendingene gir domstolene et bedre kunnskapsmessig grunnlag for å kontrollere bevisføringen enn den har i dag. Det utgjør også en betydelig forenkling at bevisavskjæring i medhold av forslaget til endringer i straffeprosessloven § 273 kan besluttes under saksforberedelsen uten at det er påkrevd å holde eget rettsmøte med muntlige forhandlinger, se punkt 7.6. Den foreslåtte begrensningen i adgangen til å anke saksstyring avgjørelser særskilt eller bruke den aktuelle avgjørelsen som ankegrunn ved anke over dom, vil trolig også føre til at avskjæringshjemmelen brukes oftere, se kapittel 10.

Etter gjeldende rett har domstolene kompetanse til å avskjære bevis som gjelder forhold uten betydning for dommens innhold, eller som ikke har beviskraft, jf. § 292 annet ledd bokstav a og c. Hensynet til en effektiv og hensiktsmessig saksavvikling taler med styrke for at disse hjemlene videreføres. For at hjemmelen i bokstav c skal ha praktisk betydning og ikke bare teoretisk interesse, foreslår departementet i likhet med utvalget å oppheve vilkåret om at beviset «åpen-

bart» ikke har noen beviskraft. For øvrig foreslås det ingen endringer i rettens muligheter for å avskjære bevis på disse grunnlagene.

Departementet mener også at det er grunn til å følge opp utvalgets forslag om å innføre en hjemmel for avskjæring av bevis når bidraget til sakens opplysning ikke står i et rimelig forhold til hensynet til effektiv saksavvikling, se utvalgets lovutkast § 7-3 annet ledd bokstav a. Forslaget er en nyvinning i straffeprosessen og åpner for at mindre viktige bevis kan nektes ført når prosessøkonomiske hensyn gjør seg gjeldende med tilstrekkelig tyngde. En generell hjemmel for å begrense bevisføringens omfang ut fra forholdsmessighetsbetraktninger vil særlig legge til rette for økt konsentrasjon i de store og kompliserte straffesakene, men hjemmelen vil etter omstendighetene også kunne komme til nytte i saker som er mindre omfattende. Etter lovforslaget vil retten allerede under saksforberedelsen kunne vurdere hvor omfattende bevisføring som er påkrevd om et tema. Siden viktige bevis alltid bør kunne føres, foreslår departementet at det presiseres i loven at avskjæring er utelukket hvis det tilbudte beviset er nødvendig for å sikre et forsvarlig avgjørelsesgrunnlag i samsvar med § 294 første punktum.

Utvalget foreslår å pålegge domstolene en *plikt* til å avskjære irrelevant og uforholdsmessig bevisføring. Etter departementets syn vil det føre for langt. Selv om det er ønskelig at domstolene i større grad tilskjærer og fører kontroll med bevisføringen, vil en pliktregel kunne virke urimelig når avskjæringsspørsmålet er krevende og tar lengre tid enn det å føre beviset. Behovet for avskjæring må vurderes på bakgrunn av hensynet til en effektiv og rask behandling og hva som er hensiktsmessig i den konkrete saken. Departementet forutsetter samtidig at reglene håndheves aktivt. Som fremhevet av utvalget er det et betydelig potensial for besparelser dersom aktørene blir mer bevisste på lovens krav til bevisføringens relevans og forholdsmessighet, se utredningen punkt 13.2.5.1 side 259.

Departementet er enig med utvalget i at det er unødvendig å videreføre skillet mellom «bevis som er for hånden», og bevis som ikke er det, se

utredningen punkt 13.2.5.1 side 259. Ettersom hensynene bak denne særreguleringen ikke har samme gyldighet som tidligere, er tiden moden for at skillet oppheves. Betydningen av bevisets tilgjengelighet og behovet for utsettelse bør i stedet tas i betraktning ved vurderingen av om bevisføringen er forholdsmessig.

Forslaget til ny bevisavskjæringshjemmel vil konsumere dagens § 293 første ledd om rettens adgang til å nekte å utsette forhandlingene av hensyn til bevisføring som ikke står i rimelig forhold til bevisets og sakens betydning, samt dagens § 292 annet ledd bokstav b om avskjæring av bevis for forhold som allerede er tilstrekkelig bevist. Det samme gjelder dagens § 292 tredje ledd om åstedsbefaring. I prinsippet dekker forslaget om avskjæring av bevisføringens omfang ut fra proporsjonalitetsbetraktninger også § 292 første ledd om at retten ved fullstendig tilståelse kan bestemme i hvilken utstrekning det skal finne sted ytterligere bevisføring om skyldspørsmålet. Av pedagogiske grunner bør likevel bestemmelsen beholdes som et konkret og praktisk viktig utslag av den allmenne og skjønsmessige bevisavskjæringshjemmelen i annet ledd. Se spesialmerknadene for nærmere veiledning.

Departementet ønsker ikke på nåværende tidspunkt å følge opp utvalgets forslag om en generell hjemmel for å avskjære bevisføring som kan påføre mistenkte, fornærmede, et vitne eller en tredjeperson skade, se utvalgets lovutkast § 7-3 annet ledd bokstav c. Forslaget er i stor grad en videreføring av straffeprosessloven §§ 134 og 301 om bevis for vitners og tiltaltesandel, og det er neppe et stort behov for at utvalgets forslag til lovbestemmelse inntas i gjeldende straffeprosesslov. Departementet foreslår i denne omgang heller ikke å innføre en generell hjemmel for å avskjære villedende eller forstyrrende bevisføring, se utvalgets lovutkast § 7-3 annet ledd bokstav b. Ingen høringsinstanser har etterlyst en slik adgang, og det praktiske behovet fremstår som usikkert. Forslaget reiser prinsipielle spørsmål som bør utredes nærmere, og det kan være aktuelt å komme tilbake til spørsmålet på et senere tidspunkt.

10 Overprøving av saksstyrende avgjørelser ved anke

10.1 Gjeldende rett

10.1.1 Straffeprosessloven

Etter straffeprosessloven § 377 er hovedregelen at enhver kjennelse eller beslutning av retten kan ankes. Det gjelder enten det er tale om en saksstyrende – prosessedende – avgjørelse eller en beslutning eller kjennelse som avgjør realiteten. Fra hovedregelen om ankeadgang oppstiller § 377 første ledd unntak for enkelte grupper av avgjørelser. Unntak følger også av § 378 om kjennelser og beslutninger under hovedforhandlingen og § 388 om videre anke.

Bestemmelsen i § 377 første ledd fastsetter at avgjørelser som «etter sin art» eller særlig lovregel er «uangripelig», ikke kan ankes. Unntaket oppstiller kun begrensninger i adgangen til særskilt anke, men bestemmelsen suppleres av § 315 første ledd, som fastsetter at «[p]rosessedende avgjørelser» som «etter sin art eller etter særskilt lovregel er uangripelige», heller ikke kan brukes som ankegrunn ved anke over en dom. Dette refererer til situasjonen hvor en senere dom ankes med den begrunnelse at saksbehandlingsfeil ble begått fordi saksbehandlingen var i tråd med beslutningen eller kjennelsen.

Lovbestemmelser som uttrykkelig avskjærer anke, finnes spredt rundt i loven, for eksempel i straffeprosessloven §§ 13 første ledd tredje punktum og 276 første ledd fjerde og femte punktum. Om unntaket for avgjørelser som er uangripelige «etter sin art», fremheves følgende i Rt. 2012 side 719:

«Straffeprosessloven § 377 fastsetter at det ikke er adgang til å anke over kjennelser og beslutninger som 'etter sin art' er uangripelige. Slike avgjørelser kan bare ankes på det grunnlag av at 'de hviler på en uriktig lovtolkning og også på grunnlag av i hvert fall grovere saksbehandlingsfeil', jf. Rt-1997-1193.

Paragraf 377 tar særlig sikte på avgjørelser som er så skjønnsmessige eller situasjonsbestemte at en adgang til overprøving ville være uhensiktsmessig, jf. Johs. Andenæs, Norsk

straffeprosess, 4. utgave ved Tor-Geir Myhrer side 559. Som det fremheves på side 560, er imidlertid den store hovedregel at skjønnsmessige avgjørelser kan overprøves. Det gjelder også når ankeinstansen ikke fullt ut har det samme grunnlaget for sin avgjørelse som underinstansen. Men forskjellen i avgjørelsesgrunnlag kan tilsi forsiktighet med å sette underinstansens avgjørelse til side.»

Dette synet på rekkevidden av unntaket er opprettholdt i en rekke andre avgjørelser, se blant annet HR-2016-1105-U avsnitt 21. I HR-2017-1831-U avsnitt 16 presiserer Høyesterett at ankeinstansens overprøving på grunn av uriktig lovtolkning må knytte seg til den generelle lovtolkningen, fordi man ellers vil få et u håndterlig skille mellom konkret rettsanvendelse og skjønn.

Dersom det i en anke gjøres gjeldende at det foreligger brudd på EMK, har ankeinstansen full kompetanse, se EMK artikkel 13 og HR-2016-322-U avsnitt 24 og 25.

Rettens beslutninger om tid og sted for hovedforhandlingen og rekkefølgen av bevisføringen er eksempler på avgjørelser som i utgangspunktet er unntatt fra anke «etter sin art», jf. Rt. 1998 side 76, Rt. 2005 side 1660, HR-2017-1831-U og HR-2020-1913-U. Dette er avgjørelser som beror på en skjønnsmessig vurdering av hva retten finner hensiktsmessig for fremdriften av saken. Se også oversikten i Keiserud m.fl.: Straffeprosessloven kommentarutgave bind II (5. utgave, Oslo 2020) side 1373 flg. («Keiserud m.fl., Straffeprosessloven, 2020»).

Uttrykket «etter sin art [...] er uangripelig» har blitt kritisert i juridisk teori, se Keiserud m.fl., Straffeprosessloven, 2020 side 1373 og Andenæs, Norsk straffeprosess (4. utgave ved Tor-Geir Myhrer, Oslo 2008) side 559. I sistnevnte fremstilling heter det:

«Vanskeligere er det å avgjøre hvilke avgjørelser som er uangripelige etter sin art. [...] Uttrykket er i seg selv temmelig innholdsløst. Antakelig tar bestemmelsen sikte på avgjørelser som er så skjønnsmessige eller situasjons-

bestemte at en adgang til overprøvelse vil være uhensiktsmessig. Med et uttrykk fra forvaltningsretten kan man si at avgjørelsen hører under underinstansens frie skjønn. Det er vanskelig på grunnlag av rettspraksis å gi sikre retningslinjer for rekkevidden av bestemmelsen.»

Ved anke over dom på grunn av saksbehandlingsfeil, hvor det hevdes i anken at underinstansen har trådt feil ved vurderingen av behovet for ytterligere bevisføring etter § 294, har Høyesterett signalisert at ankeinstansen bør være noe tilbakeholden i sin prøving av underinstansens egen vurdering av spørsmålet, se Rt. 2008 side 1350 avsnitt 15–16, og HR-2020-2157-U avsnitt 66–67. Se også HR-2016-806-U avsnitt 18. Begrensningen gjelder til tross for at avgjørelsen ikke «etter sin art» er ansett som uangripelig. Bakgrunnen er at underinstansen normalt har et bredere grunnlag til å vurdere hvilke bevis som er nødvendige for at saken skal bli forsvarlig opplyst. Dette gjelder særlig hvor spørsmålet må avgjøres ut fra en samlet avveining av et sammensatt bevisbilde.

10.1.2 Tvisteloven

I sivilprosessen fantes det tidligere et tilsvarende unntak for avgjørelser som etter sin art var unntatt fra anke, se tvistemålsloven § 396, jf. § 355 tredje ledd. Unntaket ble ikke opprettholdt i tvisteloven. I forarbeidene til tvisteloven er det vist til at uttrykket «etter sin art» i seg selv er uten reelt innhold, og ikke er mer enn et stikkord for at visse avgjørelser kan være unndratt overprøvingen, se NOU 2001: 32 B side 767. Det ble ansett som «vesentlig bedre å ha en regel som i prinsippet åpner for overprøving av kjennelser og beslutninger, men som for visse nærmere bestemte kategorier avgjørelser beskjerer de ankegrunner som kan gjøres gjeldende».

Tvisteloven § 29-3 bygger på denne tanken. Etter første ledd er hovedregelen at ankeinstansen har full overprøvningskompetanse, men annet og tredje ledd oppstiller begrensninger i ankeadgangen for visse *kjennelser* samt alle *beslutninger*. Annet ledd – som gjelder kjennelser – lyder:

«En kjennelse om saksbehandlingen som etter loven skal treffes etter et skjønn over hensiktsmessig og forsvarlig behandling, kan for den skjønnsmessige avveiningen bare angripes på det grunnlag at avgjørelsen er uforsvarlig eller klart urimelig.»

Kompetanseskranken i annet ledd gjelder både når kjennelsen angripes ved særskilt anke og når den gjøres til ankegrunn over en dom, jf. Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) side 472 og Rt. 2014 side 853 avsnitt 62. Dette følger av at bestemmelsen anvender ordet «angripes». Begrensningene gjelder kun kjennelser om saksbehandlingen «som etter loven skal treffes etter et skjønn over hensiktsmessig og forsvarlig behandling». Det er altså ikke tilstrekkelig at avgjørelsen beror på et rent rettsanvendelsesskjønn, se Schei m.fl., *Tvisteloven kommentarutgave bind II* (2. utgave, Oslo 2013) side 1013. Typiske eksempler på avgjørelser som er omfattet av unntaket, er kjennelser knyttet til oppnevning av sakkyndige eller spørsmålet om det skal skje en begrensning i bevisføringen ut fra regelen om proporsjonalitet.

Den skjønnsmessige avveiningen kan bare angripes på det grunnlag at avgjørelsen er «uforsvarlig eller klart urimelig». Ankeinstansen foretar da bare en forsvarlighets- og rimelighetskontroll, jf. Rt. 2008 side 1507 avsnitt 17 og Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) side 472. Begrensningen gjelder utelukkende den skjønnsmessige avveiningen. Den generelle rettslige forståelsen av bestemmelsen og saksbehandlingen som ligger til grunn for kjennelsen, kan prøves fullt ut så langt dette er påanket, jf. Schei m.fl., *Tvisteloven kommentarutgave bind II* (2. utgave, Oslo 2013) side 1013.

Overprøving av *beslutninger* er regulert i tvisteloven § 29-3 tredje ledd:

«En beslutning kan bare ankes på det grunnlag at retten har bygd på en uriktig generell lovforståelse av hvilke avgjørelser retten kan treffe etter den anvendte bestemmelse, eller på at avgjørelsen er åpenbart uforsvarlig eller urimelig.»

Bestemmelsen gjelder generelt for beslutninger og oppstiller meget vidtrekkende begrensninger i ankeadgangen. Beslutninger kan bare ankes på det grunnlag at underinstansen har bygd på en uriktig generell lovforståelse, eller på at avgjørelsen er åpenbart uforsvarlig eller urimelig, jf. Rt. 2011 side 1469 avsnitt 7. Ordet «åpenbart» er benyttet for å markere forskjellen til vurderingen etter annet ledd. På den annen side gjelder tredje ledd – i motsetning til annet ledd – ikke når beslutningen er gjort til ankegrunn ved anke over en senere avgjørelse. Forarbeidene viser imidlertid til at beslutninger sjelden innebærer så viktige avgjørelser at de vil ha virket inn på resultatet av den avsluttende avgjørelsen, jf. Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) side 473.

10.2 Forslag til endringer i ankeadgangen

10.2.1 Straffeprosessutvalgets forslag

Straffeprosessutvalget foreslår å videreføre straffeprosessloven § 377 første ledd om at beslutninger om saksbehandlingen ikke kan ankes når det følger av særlig lovbestemmelse eller beslutningens art, jf. NOU 2016: 24 side 649–650. Lovutkastet § 37-2 første ledd lyder:

«Beslutninger om saksbehandlingen kan ikke ankes når det følger av særlig lovbestemmelse eller beslutningens art, med mindre det ankes på grunnlag av at avgjørelsen er uforsvarlig eller urimelig.»

Forslaget må ses på bakgrunn av at utvalget har foreslått å avskaffe kjennelsesformen, se utredningen punkt 17.5 side 391–392. Bestemmelsen gjelder derfor generelt for avgjørelser om saksbehandlingen. Lovutkastet inneholder ikke en regel som svarer til straffeprosessloven § 315. Adgangen til å bruke beslutningen som ankegrunn ved anke over en senere dom er dermed ikke avskåret.

I tilknytning til lovutkastet § 7-3, som oppstiller en plikt for retten til å føre kontroll med partenes bevisføring, fremholder utvalget at den rett som har saken til behandling, «bør innrømmes et visst skjønn til å avgjøre om konkret bevisføring er irrelevant eller uforholdsmessig», se utredningen side 259 og 571. Utvalget frykter at norske domstoler ellers vil være for tilbakeholdne med å håndheve kravene (side 259):

«Den rett som har saken til behandling, vil i alminnelighet være nærmest til å håndheve reglene hensiktsmessig, dels fordi den har et klart inntrykk av bevisituasjonen etter umiddelbar og muntlig bevisføring, dels fordi den kan ta hensyn til prosessklimaet med tanke på saksopplysningen i et videre perspektiv. Dette er forhold som taler for at kontrollen hos overordnet domstol ikke bør være for inngående.»

Flere *høringsinstanser* uttalte under høringen av utredningen at utvalget ikke gikk langt nok i å begrense overprøvingen av saksstyrende avgjørelser, og det ble rettet kritikk mot at lovutkastet ikke satte grenser for adgangen til å bruke den aktuelle avgjørelsen som ankegrunn mot en senere dom. Reglene i tvisteloven § 29-3 annet og

tredje ledd ble trukket frem som et mulig forbilde for tilsvarende bestemmelser i straffeprosessloven. En oversikt over disse høringsinstansenes syn er gitt i høringsnotat 27. august 2020 punkt 2.3.2 side 4-6.

10.2.2 Forslaget i høringsnotat 27. august 2020

I høringsnotat 27. august 2020 foreslo departementet en revisjon av straffeprosesslovens regler om overprøving av skjønsmessige saksbehandlingsavgjørelser, herunder reglene for når den aktuelle avgjørelsen kan brukes som ankegrunn ved anke over en senere dom. Departementet mente overprøvingen av saksstyrende avgjørelser burde begrenses i større utstrekning enn det som følger av gjeldende rett og Straffeprosessutvalgets forslag:

«Mange avgjørelser om saksbehandlingen eller bevisføringen beror på skjønsmessige vurderinger knyttet til hva som er forsvarlig saksbehandling eller tilstrekkelig bevisføring. Hvis slike avgjørelser kan overprøves fullt ut ved anke, er det en risiko for at underinstansen blir for tilbakeholden og forsiktig i saksstyringen i frykt for at avgjørelsen eller dommen blir opphevet. Som nevnt har Dommerforeningen og Borgarting lagmannsrett i sine høringsinnspill pekt på at dette antagelig er tilfelle i dag.

Det er også et hensyn at ankeinstansen ikke fullt ut har det samme grunnlag for sin avgjørelse som den underordnede rett. Om dette hadde Tvistemålsutvalget følgende betraktninger, jf. NOU 2001: 32 B side 769:

‘Den rett som treffer avgjørelsen i første instans, vil gjennom den aktive saksforberedelse som skal drives, få en nærhet og innsikt i saken som gjør at den normalt vil ha et bedre grunnlag for å avgjøre saksbehandlingsspørsmål av denne type enn det ankeinstansen vil få.’

Synspunktet har etter departementets syn også gyldighet for straffeprosessen, og det er et spørsmål om straffeprosessloven § 377 om at avgjørelser kan være uangripelige «etter sin art» går langt nok i å ivareta de sentrale hensynene. Departementet viser videre til at uttrykket «etter sin art» er lite informativt og misvisende når det gjelder adgangen til overprøving. Som nevnt kan de avgjørelser som omfattes av unntaket, etter gjeldende rett overprøves på grunnlag av uriktig lovtolkning og i hvert fall grovere saksbehandlingsfeil.»

I høringsnotatet foreslo departementet å erstatte straffeprosesslovens nåværende regulering med en regel etter mønster av tvisteloven § 29-3 annet ledd som gis anvendelse for både kjennelser og beslutninger:

«I utgangspunktet antar departementet at regelen i tvisteloven § 29-3 annet ledd er velegnet til å tjene som mønster for en regel om begrenset overprøving av saksstyrende avgjørelser i straffeprosessen. På samme måte som etter tvistemålsloven er det i straffeprosessloven naturlig å tolke kategorien «etter sin art ... uangripelig» slik at det kun er de skjønsmessige sidene ved avgjørelsen som ikke kan angripes, jf. NOU 2001: 32 B side 767 [...] og Øyen, *Straffeprosess* (2. utgave, Bergen) side 511. En parallell regel om begrenset overprøving i straffeprosessloven vil dermed formentlig gi en mer presis og informativ avgrensning av anvendelsesområdet.

En annen fordel med regelen er at den åpner for at rettens hensiktsmessighets- og forsvarlighetsskjønn i en viss utstrekning kan overprøves av ankeinstansen, men slik at det er en relativt høy terskel for overprøving. Dette sikrer en mulighet for ankeprøving av grunnleggende krav til innhold og saksbehandling. Departementet ser i utgangspunktet ikke noen grunn til at ankeprøvingen på dette punkt skal være snevrere enn det som følger av tvisteloven. Det kan i denne sammenheng nevnes at kriteriet «uforsvarlig eller klart urimelig» i tvisteloven § 29-3 annet ledd er utformet på bakgrunn av rettspraksis etter tvistemålsloven om avgjørelser som var uangripelige etter sin art, se Skoghøy, *Tvisteløsning* (3. utgave, Oslo 2017) side 1254 med videre henvisninger. Etter denne praksis kunne slike avgjørelser angripes på det grunnlag at det ikke var utøvd et forsvarlig skjønn, herunder at saksbehandlingen etter en totalvurdering fremsto som uforsvarlig.

Borgarting lagmannsrett har fremholdt at forsvarlighets- og rimelighetskontrollen i en parallell bestemmelse i straffeprosessloven antakelig bør være mer inngående enn etter tvisteloven, og viser til at tiltaltes rettssikkerhetsgarantier må ivaretas i straffeprosessen. Departementet er enig i dette. Dersom siktedes rettssikkerhet er gått for nær, vil det være nærliggende å konstatere at underinstansens skjønnsutøvelse er «uforsvarlig eller klart urimelig». Dette vil eksempelvis kunne være tilfelle hvis rettens saksbehandlingsavgjørelse

reelt sett innebærer en forsømmelse av plikten til å våke over at saken blir fullstendig opplyst etter § 294, slik denne bestemmelsen er blitt forstått i rettspraksis, se Rt. 2008 side 605 avsnitt 14 og Rt. 2008 side 1350 avsnitt 15–16. Det antas likevel at det innenfor disse rammer er et betydelig rom for skjønn om hva som utgjør hensiktsmessig og forsvarlig behandling.

Tvistelovens bestemmelse gjelder kun for visse kjennelser om saksbehandlingen. Hvis en parallell regel inkorporeres i straffeprosessloven, kan det vurderes å gi bestemmelsen anvendelse også for beslutninger som beror på et skjønn over hensiktsmessig og forsvarlig behandling. Den eksisterende bestemmelsen i straffeprosessloven gjelder i prinsippet for begge avgjørelsesformer, og det kan anføres at det samme bør gjelde med hensyn til regelen som avløser den. Det vises i denne sammenheng til at departementet i utgangspunktet ikke anbefaler å innføre en særskilt regel for beslutninger etter mønster av tvisteloven § 29-3 tredje ledd [...]

Det må bero på en tolkning av rettsgrunnlaget om den aktuelle type avgjørelse skal treffes etter et skjønn over hensiktsmessig og forsvarlig behandling. Situasjonen er her den samme som i tvisteloven, jf. Schei m.fl., *Tvisteloven kommentarutgave bind II* (2. utgave, Oslo 2013) side 1012. Etter departementets syn vil det ved tolkningen være nærliggende å se hen til hvordan tilsvarende spørsmål er løst i sivilprosessen. Både forarbeider og rettspraksis vil her kunne gi nyttige bidrag.

Departementet legger til grunn at den skiserte regelen vil begrense overprøvingen av saksstyrende avgjørelser i større utstrekning enn det eksisterende unntaket i § 377. Videre er det grunn til å tro at de aller fleste avgjørelser som etter gjeldende rett er omfattet av kategorien «etter sin art .. er uangripelig», vil fanges opp av den foreslåtte lovbestemmelsen. Det antas derfor at «etter sin art»-unntaket kan oppheves.

På denne bakgrunn mener departementet det kan være grunn til å oppheve det nåværende unntaket i § 377 og erstatte det med en regel etter mønster av tvisteloven § 29-3 annet ledd, men slik at regelen gis anvendelse for både beslutninger og kjennelser. Departementet antar også at det bør foretas tilsvarende endringer i § 315.»

I høringsnotatet var departementet skeptisk til å innta en regel etter modell av tvisteloven § 29-3 tredje ledd om overprøving av *beslutninger*.

«Departementet er i utgangspunktet noe skeptisk til å innta en tilsvarende bestemmelse i gjeldende straffeprosesslov. For det første kan det reises spørsmål om begrensningene i overprøvingsadgangen er for vidtrekkende. Mens annet ledd hjemler en noe utvidet rimelighetskontroll, er overprøvingen etter tredje ledd begrenset til en vilkårlighetskontroll, for eksempel hvor retten har tilsidesatt mer grunnleggende regler for forsvarlig saksbehandling [...] Videre gjelder begrensningene i overprøvingen både bevisbedømmelsen, summarsonen og den skjønsmessige avveiningsen. I en straffeprosessuell kontekst er dette antakelig å gå noe langt. Det vises her til det som allerede er sagt om betydningen av at siktedes rettssikkerhet er ivarettatt ved overprøvingen.

For det andre må det tas i betraktning at straffeprosessloven og tvisteloven ikke bygger på et likelydende skille mellom avgjørelsesformene kjennelse og beslutning. Tvistelovens system bygger på at viktige avgjørelser som bør kunne overprøves i en grad av betydning, regnes som kjennelser, mens avgjørelser som bare bør kunne overprøves i begrenset utstrekning, klassifiseres som beslutninger, jf. NOU 2001: 32 B side 769. I samsvar med denne forutsetningen fastsetter eksempelvis tvisteloven § 19-1 annet ledd bokstav d at «tvist om bevis» skal avgjøres ved kjennelse. Det samme er ikke tilfelle i straffeprosessloven. En innføring av en regel etter mønster av tvisteloven § 29-3 tredje ledd vil dermed kunne medføre at det bare i begrenset grad vil være adgang til å få overprøvd enkelte viktige avgjørelser som treffes ved beslutning. Konsekvensene av en slik regel vil dessuten være vanskelig å overskue uten en fullstendig gjennomgang av hvilke avgjørelser som treffes som henholdsvis kjennelse og beslutning. Departementets foreløpige syn er etter dette at det ikke bør inntas en regel som svarer til tredje ledd i tvisteloven § 29-3 i straffeprosessloven. Det bes likevel om høringsinstansenes syn på spørsmålet.»

10.3 Høringsinstansenes syn

Med ett unntak er alle høringsinstansene som har uttalt seg om spørsmålet, positive til høringsnota-

tets forslag om å bruke tvisteloven § 29-3 annet ledd som modell for nye regler om overprøving av saksstyrende avgjørelser. Dette gjelder *Agder lagmannsrett*, *Borgarting lagmannsrett*, *Dommerforeningen*, *Domstoladministrasjonen*, *Hordaland statsadvokatembeter*, *Nordland politidistrikt*, *Nordland statsadvokatembeter*, *Oslo statsadvokatembeter*, *Oslo tingrett*, *Politidirektoratet*, *Riksadvokaten*, *Vestfold og Telemark statsadvokatembeter* og *Økokrim*. Bare *Rettspolitisk forening* er negativ til forslaget.

Borgarting lagmannsrett uttaler:

«En regel som foreslått vil bidra til mer aktiv dommerstyring ved at den reduserer risikoen for anke og opphevelse i høyere rettsinstans. Dessuten – og minst like viktig – gir forslaget en materielt god regel. De skjønsmessige avgjørelser det her er tale om, har den dømmende rett bedre forutsetninger for å treffe enn ankedomstolen. Begrensningen i overprøvingsadgangen vil derved bidra til flere riktige avgjørelser. Og uansett bør den dømmende rett, som skal gjennomføre hovedforhandlingen/ankeforhandlingen, ha et visst spillerom for skjønn om hvordan denne bør legges opp.»

Dette er i det vesentlige dekkende også for synspunktene til *Agder lagmannsrett*, *Dommerforeningen* og *Domstoladministrasjonen*. Sistnevnte uttaler:

«Domstoladministrasjonen antar at forslaget om å begrense adgangen til overprøving kan legge til rette for en mer aktiv dommerstyring ved at bestemmelsene reduserer risikoen for anke av de saksstyrende avgjørelsene og opphevelse av overordnet domstol. På denne måten kan hovedforhandlingen/ankeforhandlingen forhåpentligvis gjennomføres mer konsentrert. Den rett som treffer avgjørelsen i første instans, vil vanligvis ha en større innsikt og nærhet til saken enn ankedomstolen og derfor normalt ha bedre grunnlag for å ta stilling til spørsmålene.»

Ifølge *Økokrim* er det grunn til å tro at forslaget vil begrense overprøvingen av saksstyrende avgjørelser i større utstrekning enn i dag. Videre fremheves det at den dømmende rett som regel vil ha bedre forutsetninger enn ankeinstansen til å treffe avgjørelser av denne typen.

Oslo tingrett mener at ordlyden i straffeprosessloven § 377 om at avgjørelser kan være uanripelige «etter sin art», er lite informativ og mis-

visende når det gjelder adgangen til overprøving. Høringsinstansen antar at tvisteloven § 29-3 annet ledd er velegnet til å tjene som mønster for en lignende regel i straffeprosessloven, men tilføyer at praktiseringen må være noe forskjellig i straffesaker:

«Av hensyn til tiltaltes rettsikkerhetsgarantier må retten foreta en mer inngående forsvarlighets- og rimelighetskontroll enn etter tvisteloven. Det mener vi er tilstrekkelig ivaretatt gjennom den skjønsmessige ordlyden i § 29-3 annet ledd.»

Politidirektoratet støtter forslaget i høringsnotatet, men understreker viktigheten av at tiltaltes rettsikkerhetsgarantier ivaretas ved en eventuell lovendring.

Hordaland, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter og Oslo statsadvokatembeter er enige i at ordlyden i straffeprosessloven § 377 er uklar, og fremholder at forslaget vil sikre større grad av forutberegnelighet for sakens parter. Om det vil oppnå formålet om å effektivisere straffesakspleien, anser imidlertid *Oslo statsadvokatembeter* som noe usikkert:

«Vår erfaring er at i de tilfeller partene er uenige i en avgjørelse, vil avgjørelsen ofte påankes. Dette uavhengig av hvordan lovens vilkår er utformet. Det kan således fortsatt være slik at ved gjennomføringen av hoved- eller ankeforhandling vil man måtte avvente ankeinstansens vurdering av om avgjørelsen er av en slik art at den kan ankes eller ikke. Videre er det grunn til å tro at en slik anke også vil gjelde den generelle rettslige forståelsen av bestemmelsen og saksbehandlingen som lå til grunn for kjennelsen/beslutningen, og som da også må prøves av ankedomstolen.»

Vestfold, Telemark og Buskerud statsadvokatembeter uttaler i samme retning at departementet ikke har vist at det er et tungtveiende praktisk behov for lovendringen, eller at den vil føre til en vesentlig endring av gjeldende rett. Høringsinstansen støtter likevel forslaget. Det legges vekt på at den foreslåtte ordlyden i straffeprosessloven § 377 gir bedre veiledning enn i dag, og at det er et gode i seg selv med like regler på sivil- og straffeprosessens område. Det bør gis føringer i forarbeidene om hva som ligger i at ankeadgangen er begrenset «for den skjønsmessige avveiningen», og det kan med fordel gis eksempler på hvilke avgjørelser som omfattes av unntaket.

Riksadvokaten er positiv til forslaget, men reiser ut fra det angitte formålet spørsmål om det bør signaliseres enda klarere at overprøving bare skal skje helt unntaksvis, for eksempel ved en tilføelse om at skjønnet bare kan angripes på det grunnlaget at det er «åpenbart uforsvarlig eller urimelig». Samtidig vil en slik begrensning kunne være for streng på straffeprosessens område, og Riksadvokaten har derfor ikke sterke innvendinger mot høringsnotatets konklusjon. På den annen side etterlater høringsnotatet en viss usikkerhet når det gjelder overprøving på grunnlag av saksbehandlingsfeil:

«Pr. i dag er det (særlig) grove saksbehandlingsfeil som kan gi grunnlag for overprøving av den avgjørelsestype dette gjelder. Den foreslåtte ordlyden kan i seg selv etterlate inntrykk av at overprøving kan skje også på grunnlag av mindre saksbehandlingsfeil. En antar dette ikke er meningen, og det vil være en fordel om dette fremgår klart, i alle fall av forarbeidene.»

Rettspolitisk forening støtter ikke forslaget. Foreningen er bekymret over at det vises til sivilprosessuelle regler i vurderingen av hva som bør være rettens rolle i straffesaker. Det savnes en mer overordnet vurdering av konsekvensene for rettssikkerheten og om de foreslåtte endringene vil treffe på samme måte som i sivilprosessen. Hvis departementet går inn for å begrense ankeinstansens prøvingskompetanse, bør dette bare gjelde avgjørelser om mer praktiske sider ved saksbehandlingen. For det tilfellet at departementet går inn for en regel etter mønster fra tvisteloven § 29-3 annet ledd, bør det markeres i loven at terskelen for overprøving er lavere enn i sivile saker. Behovet for kontroll i straffesaker er større enn i sivile saker. Begrensningen om at den skjønsmessige avveiningen må være «klart» urimelig, bør tas ut.

Når det gjelder spørsmålet om det bør innføres en regel i straffeprosessloven etter mønster fra tvisteloven § 29-3 tredje ledd om *overprøving av beslutninger*, er alle høringsinstansene som har uttalt seg særskilt om spørsmålet, enige med departementet i at det ikke er ønskelig. Dette gjelder *Agder lagmannsrett, Borgarting lagmannsrett, Dommerforeningen, Nordland statsadvokatembeter, Oslo statsadvokatembeter, Oslo tingrett, Politidirektoratet, Rettspolitisk forening, Vestfold, Telemark og Buskerud statsadvokatembeter og Økokrim*. For eksempel uttaler *Dommerforeningen*:

«For oss veier det her tyngst at mange avgjørelser som etter straffeprosessloven treffes ved beslutning, bør kunne undergis mer enn en vilkårlighetskontroll i høyere rettsinstans. Grensen mellom kjennelser og beslutninger er en annen i straffeprosessloven enn i tvisteloven.»

10.4 Departementets vurdering

Departementet fastholder vurderingen i høringsnotatet og viderefører forslaget om å begrense overprøvingen av saksstyrende avgjørelser. Det er grunn til å anta at forslaget vil redusere risikoen for anke og opphevelse i høyere instans og dermed bidra til mer aktiv dommerstyring. Forslaget har fått bred støtte under høringen. Se forslaget til endringer i straffeprosessloven §§ 315 og 377.

Etter departementets syn er det grunn til å fastholde vurderingen i høringsnotatet om at det ikke bør inntas en regel etter modell av tvisteloven § 29-3 tredje ledd om overprøving av beslutninger. Det er heller ingen av høringsinstansene som har tatt til orde for en slik regel. Det foreslås i stedet at den foreslåtte begrensningen i overprøvingsadgangen skal gjelde for både kjennelser og beslutninger.

Departementet legger til grunn at lovforslaget vil omfatte flere typer saksstyrende avgjørelser enn det eksisterende unntaket for avgjørelser som er uangripelige «etter sin art». Det skal bero på en tolkning av rettsgrunnlaget om den aktuelle type avgjørelse «skal treffes etter et skjønn over hensiktsmessig og forsvarlig behandling». Det vil dermed bli atskillig enklere å bedømme om avgjørelsen faller inn under begrensningen sammenlignet med det nåværende unntaket, som i seg selv er uten reelt innhold, sml. NOU 2001: 32 B side 767. Samtidig vil trolig de aller fleste avgjørelser som etter gjeldende rett er omfattet av kategorien, fanges opp av forslaget.

Etter forslaget gjelder begrensningen i ankeinstolens overprøvingskompetanse utelukkende den skjønnsmessige avveiningen knyttet til hva som utgjør hensiktsmessig og forsvarlig behandling. Denne kan bare angripes på det grunnlag at avgjørelsen er «uforsvarlig eller klart urimelig». Begrensningen er begrunnet med at underinstansen normalt vil ha et atskillig bedre grunnlag for å avgjøre saksbehandlingsspørsmål av denne type enn det ankeinstansen har. Den generelle rettslige forståelsen av bestemmelsen

og saksbehandlingen som ligger til grunn for kjennelsen eller beslutningen, vil derimot kunne prøves fullt ut så langt dette er påanket. Slike spørsmål har ankeinstolen normalt gode forutsetninger for å vurdere. Dette er i samsvar med ordningen etter tvisteloven § 29-3 annet ledd.

På to punkter representerer derfor forslaget tilsynelatende en viss utvidelse av ankeinstolens kompetanse sammenlignet med unntaket for kjennelser og beslutninger som er uangripelige «etter sin art». Dette er dels fordi saksbehandlingen som nevnt kan prøves fullt ut, dels fordi det åpnes for en forsvarlighets- og rimelighetskontroll av underinstansens skjønnsutøvelse. Avgjørelser som omfattes av det nåværende unntaket, kan som et utgangspunkt bare ankes på det grunnlag at «de hviler på en uriktig lovtolkning og også på grunnlag av i hvert fall grovere saksbehandlingsfeil», jf. punkt 10.1.1 foran, Rt. 1997 side 1193 og Rt. 2012 side 719. På den annen side har adgangen til å angripe slike avgjørelser på grunnlag av saksbehandlingsfeil en nokså usikker rekkevidde, og mindre saksbehandlingsfeil i tilknytning til denne type avgjørelser vil trolig sjelden ha virket inn på avgjørelsen eller den senere dommen, jf. §§ 343 første ledd og 385 tredje ledd. Departementet forventer derfor ikke at endringen vil ha noen større praktisk betydning for avgjørelser som i dag anses uangripelige.

Høringsnotatet omtaler ikke direkte hvilke begrensninger i ankeadgangen som skal gjelde for avgjørelser som «etter særskilt lovregel» er uangripelige, se for eksempel §§ 276 første ledd fjerde og femte punktum og 288 annet ledd nr. 2 siste punktum. Også tvistemålsloven inneholdt en rekke slike regler, men behovet for dem forsvant med den nye tvisteloven, se punkt 10.1.2 foran. Unntaksbestemmelsene i straffeprosessloven er derimot ikke foreslått opphevet i høringsnotatet og vil fortsatt være i behold etter lovendringen. For disse avgjørelsene foreslår departementet ingen endring i ankeinstansens kompetanse etter gjeldende rett, slik at tidligere rettspraksis om overprøvingsadgangen fortsatt har gyldighet, se punkt 10.1.1 foran og Keiserud m.fl., Straffeprosessloven, 2020 side 1373 med videre henvisninger. Den skjønnsmessige vurderingen vil derfor fortsatt være unntatt overprøving, med mindre skjønnnet helt unntaksvis skulle være så uforsvarlig at det rubriseres som en grov saksbehandlingsfeil, slik det fantes eksempler på etter tvistemålsloven, se Skoghøy, Tvisteløsning (3. utgave, Oslo 2017) side 1254 med videre henvisninger.

I samsvar med forslaget i høringsnotatet foreslås det også å stryke henvisningen i § 377 til avgjørelser som kan ankes etter kapittel 23, etter-

som unntaket ikke lenger har noen selvstendig betydning, se Keiserud m.fl., Straffeprosessloven, 2020 side 1372 med videre henvisninger.

11 Krav om skylderkjennelse ved forenklet pådømmelse (tilståelsesdom)

11.1 Gjeldende rett

Straffeprosessloven § 248 gir adgang til en forenklet pådømmelse av en straffesak når mistenkte har tilstått forholdet (tilståelsesdom). Dette innebærer at tingretten pådømmer saken uten tiltalebeslutning og hovedforhandling. Retten settes ikke med meddommere. Som regel stiller ikke påtalemyndigheten i rettsmøtet, jf. påtaleinstruksen § 15-4 annet ledd, og siktede vil normalt heller ikke ha krav på å få oppnevnt forsvarer, jf. straffeprosessloven § 99, jf. § 100 annet ledd.

Reglene om tilståelsesdom er primært begrunnet med prosessøkonomiske hensyn og legger til rette for at domstolenes ressurser kan rettes inn mot de saker der det er størst behov for en grundig behandling. For både siktede og fornærmede vil det ofte oppleves som et gode at saken får en rask avslutning, og siktede kan også normalt påregne en viss strafferabatt, jf. straffeloven § 78 bokstav f første alternativ. Det vises til Straffeprosessutvalgets generelle betraktninger om behovet for en enklere behandlingsmåte i NOU 2016: 24 punkt 18.3.1 side 423–424.

Tilståelsesdom kan ikke avsies i saker med høyere strafferamme enn ti år (se midlertidig lov 27. mai 2020 nr. 47 § 6 c for et mindre unntak fra strafferammekravet). Det er også et krav at siktede samtykker til en slik behandlingsmåte, og at tingretten ikke finner det «betenkelig». Videre kreves det at påtalemyndigheten sender tingretten en anmodning om rettslig avhør og mulig tilståelsesdom, med angivelse av hva som vil være en passende straff. Siktelsen utgjør en ramme for hvilke straffbare forhold som kan pådømmes, jf. Keiserud m.fl.: Straffeprosessloven kommentarutgave bind II (5. utgave, Oslo 2020) side 1047 («Keiserud m.fl., Straffeprosessloven, 2020»).

Et grunnleggende vilkår for summarisk pådømmelse er at siktede innen retten har avgitt en «uforbeholden tilståelse som styrkes av de øvrige opplysninger» i saken, se § 248 første ledd bokstav a. Det innebærer at siktedes rettslige forklaring fullt ut må dekke de subjektive og objek-

tive vilkår for straff i det aktuelle straffebudet, jf. Rt. 2007 side 1040 avsnitt 16 og Rt. 2014 side 596 avsnitt 35. Kravet til forklaringens innhold må for skyldspørsmålets vedkommende korrespondere med kravet til domsgrunnene ved at den «bestemt og uttømmende [må] angi» et saksforhold som tingretten kan basere dommen på, jf. straffeprosessloven § 40 første ledd. Dermed er det ikke tilstrekkelig at siktede erklærer seg skyldig etter siktelsen og gir uttrykk for at påtalemyndighetens fremstilling må være korrekt. Dette er typisk tilfellet der vedkommende ikke husker hva som skjedde på grunn av beruselse eller bevissthetsforstyrrelse. Den som ikke husker noe fra det forholdet siktelsen omfatter, er ikke i stand til å gi en «uforbeholden tilståelse» i lovens forstand.

To praktisk viktige unntak fra kravet om uforbeholden tilståelse fremgår av § 248 første ledd bokstav b og c. I saker om ruspåvirket kjøring og kjøring uten førerkort kreves det kun at siktede «erklærer seg skyldig etter siktelsen». Pådømmelse er også her betinget av siktedes samtykke, og at retten ikke finner en summarisk behandlingsform «betenkelig». Selv om det ikke følger direkte av ordlyden, kreves det også at skylderkjøringen må styrkes av sakens øvrige opplysninger, jf. Rt. 1990 side 1019 (på side 1020) og Keiserud m.fl., Straffeprosessloven, 2020 side 1053–1054.

I forarbeidene er ordningen med skylderkjennelse for ruspåvirket kjøring og kjøring uten førerkort begrunnet med behovet for effektiv saksavvikling og den særlige bevissituasjonen som kjenner seg ut for slike saker, se Ot.prp. nr. 79 (1988–89) punkt 5.2 side 32–33 og Ot.prp. nr. 18 (2000–2001) punkt 4.3 side 21. Departementet uttaler her at summarisk pådømmelse uten uforbeholden tilståelse bør være forbeholdt saker hvor siktedes skyld er på det rene. Se for øvrig redegjørelsen i NOU 2016: 24 punkt 18.3.2 side 425–426.

Et spørsmål er hvordan retten praktisk skal gå frem når siktelsen omfatter flere overtredelser, men siktede bare gir en uforbeholden tilståelse – eventuelt skylderkjennelse – for noen av dem. Ret-

ten er avskåret fra å avsi frifinnelsesdom for de ikke tilståtte forholdene, jf. Rt. 1984 side 167. Magnus Matningsdal skriver følgende i artikkelen «Tilståelsesdom» i Jussens venner 2007 side 251–274 (på side 270–271):

«Det vanlige er at dommeren vurderer hvilken betydning de ikke tilståtte forholdene har for straffutmålingen. Har de liten betydning, er det vanlig å kontakte påtalemyndigheten med forespørsel om påtalemyndigheten ønsker de tilståtte forholdene pådømt. Men det er neppe noen saksbehandlingsfeil om de forholdene som er tilstått pådømmes uten at det rettes en slik forespørsel, idet de øvrige forholdene ikke blir rettskraftig avgjort ved tilståelsesdommen. Men hensynet til en samlet pådømmelse tilsier at delvis pådømmelse bare bør skje når påtalemyndigheten har akseptert det.»

Dersom forholdene er erkjent av siktede, og bare kvalifiserer til bøter, kan påtalemyndigheten i etterkant velge å utstede et særskilt forelegg. Bestemmelsen om etterskuddsdom i straffeloven § 82 må i så fall etterleves. I praksis blir imidlertid lovbruddene ofte frafalt eller henlagt av påtalemyndigheten når de ikke har nevneverdig betydning for straffutmålingen.

11.2 Forslag om å utvide ordningen med skylderkjennelse

11.2.1 Straffeprosessutvalgets forslag

I NOU 2016: 24 punkt 18.3.2 side 424–426 drøfter utvalget hvorvidt skylderkjennelse bør erstatte uforbeholden tilståelse som et generelt kriterium for å avsi tilståelsesdom. En slik utvidelse vil i så fall åpne for forenklet pådømmelse i alle tilfeller der den mistenkte ikke husker eller gir uttrykk for ikke å huske handlingen som er begått. Utvalget konkluderer på side 426 med at en slik utvidelse ikke er ønskelig:

«Utvalget har kommet til at skylderkjennelse ikke bør benyttes som generelt kriterium for forenklet behandling. Det mangfoldet av saker som ville omfattes, varierer i alvorlighetsgrad og bevisituasjon, og en generell adgang til å få pådømt forhold når vedkommende ikke husker, vil kunne øve press på straffbarhetsbetingelsene. Utvalget har heller ikke funnet frem til andre hensiktsmessige kriterier som kunne avgrenset saker som det er hensiktsmessig å behandle ut fra et slikt lempeligere krav, utover

sakene om ruspåvirket kjøring og kjøring uten førerkort.»

Utvalget foreslår å videreføre de gjeldende unntakene i straffeprosessloven § 248 første ledd bokstav b og c, se utvalgets lovutkast § 36-1.

Under høringen av utredningen oppfordret både *Asker og Bærum tingrett* og *Det nasjonale statsadvokatembetet* departementet til å vurdere å stille krav om skylderkjennelse for straffbare forhold som isolert sett bare kvalifiserer til bøter. Begge viste til at siktede kan ha problemer med å avgi en uforbeholden tilståelse for forhold som ligger langt tilbake tid, for eksempel bruk og besittelse av narkotika. *Asker og Bærum tingrett* pekte også på at forelegg kan vedtas for det samme forholdet selv om siktede ikke husker lovbruddet.

11.2.2 Forslaget i høringsnotat 27. august 2020

På grunn av oppfordringene i høringsrunden fremmet departementet i høringsnotat 27. august 2020 punkt 3 side 10–15 et forslag om at det ved forenklet pådømmelse av bøteforhold skal være tilstrekkelig med skylderkjennelse:

«Departementet er enig med Straffeprosessutvalget og høringsinstansene i at skylderkjennelse ikke bør benyttes som et generelt kriterium for å få pådømt saken som tilståelsesdom. En uforbeholden tilståelse bør fortsatt være det grunnleggende vilkåret for summarisk pådømmelse. Departementet kan på dette punkt slutte seg til utvalgets begrunnelse.

Departementet mener likevel at det kan være grunn til å vurdere å innføre et ytterligere unntak fra kravet om uforbeholden tilståelse når det gjelder straffbare forhold som isolert sett kvalifiserer til bot. For slike forhold kan det vurderes kun å kreve skylderkjennelse, slik som foreslått av *Asker og Bærum tingrett* og *Det nasjonale statsadvokatembetet*. Med en slik regel vil det være tilstrekkelig at siktede erklærer seg straffskyldig etter siktelsen og samtykker i summarisk pådømmelse, samt at retten finner pådømmelse ubetenkelig. Det bør også være et krav at skylderkjennelsen styrkes av de øvrige opplysninger.

En regel om skylderkjennelse er praktisk når siktede ikke har grunn til å tvile på bevisene eller påtalemyndighetens saksfremstilling, men ikke husker den konkrete hendelsen. En hukommelsessvikt kan eksempelvis skyldes beruselse eller langt tidsforløp. Siktede

kan også ha begått så mange likeartede overtreddelser at han har problemer med å holde hendelsene fra hverandre. I slike tilfeller vil det være vanskelig å tilfredsstille de strenge kravene som stilles til en «uforbeholden tilståelse», jf. Rt. 2007 side 1040 avsnitt 16.

Ved vurderingen er det relevant å se hen til at bøteforhold kan avgjøres ved utstedelse av forelegg etter reglene i straffeprosessloven kapittel 20. Vedtakelse av forelegg skjer uten rettens medvirkning og uten krav om uforbeholden tilståelse. Det kreves heller ikke at siktede erkjenner seg skyldig, jf. § 257 og NUT 1969: 3 side 289. Siden gjerningspersonen står fritt til å nekte å vedta forelegget, har ordningen ikke blitt ansett for å stride med regelen i Grunnloven § 96 om at ingen skal straffes uten dom, jf. Andenæs, Norsk straffeprosess (4. utgave ved Tor-Geir Myhrer, Oslo 2008) side 355. [...]

For departementet er det ikke innlysende at det er nødvendig å stille strengere krav enn skylder kjennelse når et bøteforhold er gjensstand for en tilståelsessak. Dette gjelder i hvert fall når det kreves at de øvrige vilkårene i § 248 må være oppfylt. Selv med en lempning av kravet til tilståelse vil en forenklet pådømmelse i rettsmøte være en mer betryggende og rettsikker måte å avgjøre straffekravet på enn å vedta et forelegg.»

Departementet mente en positiv side med skylder kjennelsesvilkåret er at det i større grad enn kravet om uforbeholden tilståelse legger til rette for en samlet pådømmelse av forholdene i siktelsen, sml. Ot.prp. nr. 18 (2000–2001) punkt 4.3 side 21. En siktelse vil ofte omfatte både overtreddelser som medfører frihetsstraff og forhold som utelukkende kvalifiserer for en bøtestraff, og det er normalt både praktisk og hensiktsmessig at forholdene kommer til pådømmelse under ett. Straffelovens utgangspunkt er at siktede ikke skal behandles annerledes om hans overtreddelser blir pådømt i to etapper enn om det skjer i én, slik at det må påses at den samlede reaksjon ikke blir strengere selv om noen av forholdene avgjøres ved særskilt forelegg og noen ved tilståelsesdom. Ilagt forelegg for forhold som ble begått før en dom blir avsagt, skal det tas hensyn til ved utmålingen av straffen for de andre forholdene, jf. straffeloven § 82. Med en regel om skylder kjennelse vil det bli mindre komplisert å etterleve disse straffutmålingsprinsippene.

I høringsnotatet fremhevet departementet videre:

«Departementet antar videre at en regel om skylder kjennelse vil føre til at rettens behov for å kontakte påtalemyndigheten eller returnere saken vil bli redusert sammenlignet med i dag. Lovendringen vil også kunne medføre at færre lovbrudd blir frafalt eller henlagt av påtalemyndigheten som følge av manglende pådømmelse i tilståelsessak.

En innvending mot en slik regel er at det ikke nødvendigvis vil foreligge like klare bevis som i saker om ruspåvirket kjøring og kjøring uten førerkort. Den foreslåtte regelen har et generelt anvendelsesområde, og er ikke begrenset til bestemte lovbrudd. Den konkrete bevisituasjonen vil derfor i større grad variere. Det samme gjelder alvorlighetsgraden av lovbruddet.

Samtidig mener departementet at det bør tas i betraktning at forslaget utelukkende gjelder bøteovertreddelser, som ofte er av bagatellmessig karakter. Disse kan som nevnt ellers gjøres opp gjennom å vedta et forelegg. Dette gir visse føringer for hvor strenge krav som det er rimelig å stille. Videre mener departementet at vilkåret om at pådømmelse er ubetenkelig i det konkrete tilfellet, kan tjene til å avgrense saker som ikke bør undergis en summarisk pådømmelse. Det samme gjelder kravet om at skylder kjennelsen må støttes av de øvrige opplysningene i saken, se for eksempel Rt. 1990 side 1019. Retten bør typisk unnlate å pådømme saken dersom bevisene etterlater tvil om siktedes skyld eller subsumsjonen fremstår problematisk.

Etter departementets syn kan det likevel vurderes å innta et strafferammekrav. Det bes om høringsinstansenes syn på dette. En mulighet er å fastsette at skylder kjennelsesregelen kun kommer til anvendelse når siktelsen gjelder et lovbrudd med strafferamme på 2 år eller lavere. Kravet tilsvarer grensen i straffeprosessloven § 62 a annet ledd. Vilkåret vil bidra til å snevre inn variasjonen i alvorlighetsgrad. Med et slikt avgrensningskriterium vil for eksempel bruk og besittelse av narkotika etter legemiddeloven § 31 annet ledd, jf. § 24, være omfattet. Det samme gjelder en rekke trafikkovertreddelser og en del ordens- og integritetskrenkelser og vinningslovbrudd.»

11.3 Høringsinstansenes syn

Nesten alle høringsinstansene som har uttalt seg om spørsmålet, er positive til departementets for-

slag i høringsnotatet om å lempe på vilkårene for pådømmelse etter straffeprosessloven § 248 ved at det innføres et krav om skylderkjennelse for lovbrudd som kun kvalifiserer til bot. Dette gjelder *Agder lagmannsrett, Borgarting lagmannsrett, Dommerforeningen, Domstoladministrasjonen, Kristiansand tingrett, Nordland statsadvokatembeter, Oslo tingrett, Oslo politidistrikt, Oslo statsadvokatembeter, Politidirektoratet, Riksadvokaten, Sør-Øst politidistrikt, Vestfold og Telemark statsadvokatembeter og Øst politidistrikt. Rettspolitisk forening* går imot forslaget.

Flere av høringsinstansene, blant annet *Dommerforeningen, Kristiansand tingrett, Riksadvokaten, Sør-Øst politidistrikt og Vestfold og Telemark statsadvokatembeter*, peker på at forslaget har prosessøkonomiske og praktiske fordeler både for påtalemyndigheten og domstolene, og at hensynet til siktedes rettssikkerhet er tilstrekkelig ivaretatt. *Dommerforeningen* uttaler:

«Dommerforeningen kan ikke se betenkeligheter ved at det lempes på kravene til siktedes forklaring for å kunne pådømme forholdsvis bagatellmessige forhold dersom bevisituasjonen ellers er slik at dommeren ikke er i tvil om at siktede har begått det aktuelle forholdet og at vilkårene for pådømmelse for øvrig er til stede.

Behandling av disse sakene kan etter gjeldende rett av og til oppleves unødvendig formalistisk. Det er for eksempel utvilsomt at siktede har brukt narkotika, men en rusmisbruker vil sjelden huske den ene dagen fra den andre og vil derfor ofte ha problemer med å forklare seg om akkurat det misbruket som han er siktet for. Det kan ikke være tvil om at man i slike tilfeller som dommer enten strekker siktedes forklaring lengre enn det strengt tatt er grunnlag for, eller at man rett og slett er henvist til å få påtalemyndigheten til å frafalle posten; eventuelt må saken returneres fordi vilkårene for tilståelsespådømmelse ikke til stede. Dette oppleves utvilsomt som unødvendig formalistisk. En endring som foreslått svekker etter Dommerforeningens skjønn ikke siktedes rettssikkerhet og vil utvilsomt innebære en prosessøkonomisk besparelse både for påtalemyndigheten og domstolene. Man unngår også problematikken med etterskuddsavgjørelse, dersom påtalemyndigheten skal utferdige forelegg i ettertid fordi domstolen har returnert saken.»

Riksadvokaten har heller ingen prinsipielle innvendinger mot forslaget og fremhever at forenklet

pådømmelse i rettsmøte er en mer betryggende og rettssikker måte å avgjøre straffekravet på enn ved å vedta et forelegg.

Oslo politidistrikt uttaler at forslaget trolig vil medføre betydelige besparelser både til forberedelse og gjennomføring av hovedforhandlinger, og at utvidelsen vil føre til at flere saker kan pådømmes samtidig. Også *Domstoladministrasjonen* og *Politidirektoratet* peker på at forslaget kan medføre konkrete besparelser. *Politidirektoratet* uttaler:

«Ved den foreslåtte løsningen realiseres en ressursbesparelse ved at politi og påtalemyndigheten ikke må kontaktes, og at det i ettertid ikke må utstedes forelegg for det forhold der det ikke forelå en uforbeholden tilståelse. [...] Flere forhold vil etter lovendringen også trolig bli pådømt under ett fordi påtalemyndigheten ikke får saker i retur, og henlegger enkeltforhold eller utsteder forelegg. Forelegg utstedt av påtalemyndigheten skal også administreres av politiets sakskontorer etter utstedelsen, og også denne ressursbruk spares om forslaget vedtas.»

Oslo statsadvokatembeter er positiv til flere sider av forslaget, men er usikker på om den foreslåtte bestemmelsen vil gi noen særlige ressursbesparelser i saker hvor bøteforholdet pådømmes for seg. Det samme påpekes av *Hordaland statsadvokatembeter*. *Oslo statsadvokatembeter* mener videre det kan oppstå uklarheter knyttet til skjønnsmessige vilkår som «forhold som utelukkende kvalifiserer til bot» og «forhold som kunne vært avgjort ved forelegg». Hvis det i stedet er den aktuelle bestemmelsens strafferamme som er avgjørende, unngår man dette.

Oslo tingrett har ikke innvendinger mot at kravet til uforbeholden tilståelse lempes som foreslått, men forutsetter at rettens ansvar for å vurdere om tilståelsesdom er betenkelig forsterkes tilsvarende. Det bør også komme tydelig frem at lovendringen omfatter forhold som isolert sett kvalifiserer til bot, selv om skjerpene omstendigheter i den konkrete saken gjør at forholdet likevel ikke kvalifiserer til det.

Øst politidistrikt støtter forslaget, men kunne likevel ønske seg mer generelle kriterier for forenklet pådømmelse ved skylderkjennelse som ikke knyttes til reaksjonsform. En mulighet er å forbeholde slik pådømmelse saker hvor siktedes skyld er på det rene, siktede erkjenner skyld og det ikke anses betenkelig.

Rettspolitisk forening går imot forslaget. Foreningen fremhever at effektivisering ikke må gå på bekostning av grunnleggende krav til rettsikkerhet. Lemping av kravet til tilståelse vil medføre økt risiko for uriktige dommer. Det vises til at siktede i noen saker vil samtykke til summarisk behandling uten uforbeholden tilståelse fordi han ønsker å bli raskt ferdig med saken, og at reglene om skylderkjennelse i saker om ruspåvirket kjøring og kjøring uten førerkort er begrunnet i den særlige bevissituasjonen som kjennetegner disse sakene. De samme hensynene gjør seg ikke gjeldende i alle andre bøtesaker.

Når det gjelder *regelens utforming*, herunder om det bør innføres en begrensning om at lovbruddet som pådømmes har en strafferamme på 2 år eller lavere, er det delte oppfatninger blant høringsinstansene.

Hordaland statsadvokatembeter, Kristiansand tingrett, Nordland statsadvokatembeter, Politidirektoratet og Rettspolitisk forening mener at det bør gjelde en øvre strafferamme på 2 år. *Hordaland statsadvokatembeter* uttaler at det er viktig at regelen utformes slik at det ikke er tvilsomt hvilke saker som omfattes, og mener at et strafferammekrav vil bidra til det. *Kristiansand tingrett* peker på at et strafferammekrav vil begrense variasjonen av saker som kan pådømmes.

Sør-Øst politidistrikt har ingen sterke innvendinger mot en øvre strafferamme som foreslått, og mener at dette vil fange opp tilfellene hvor det er aktuelt med bot. *Oslo politidistrikt* uttaler at det i praksis er få saker som avgjøres med bot hvor strafferammen er høyere enn 2 år. Det kan imidlertid tenkes unntak, for eksempel i saker som ligger i grenseland mellom vanlig og grov overtredelse, og hvor tidsforløp, erkjennelse av skyld mv. gjør at saken kan avgjøres med bot. *Oslo politidistrikt* mener at det unntaksvis bør åpnes for pådømmelse ved skylderkjennelse også i saker med en høyere strafferamme enn 2 år.

Dommerforeningen antar at spørsmålet om bruk av en øvre strafferamme har liten praktisk betydning ettersom de fleste forhold som avgjøres med forelegg har en lav strafferamme.

Riksadvokaten, Vestfold og Telemark statsadvokatembeter og Øst politidistrikt mener at det ikke er nødvendig med en strafferammebegrensning. Om dette uttaler *Riksadvokaten*:

«Etter riksadvokatens syn er det ikke behov for å innta et strafferammekrav, f.eks. to år som departementet antyder. Avgrensingen til bøteforhold innebærer, iallfall når det gjelder personlig straffansvar, at det er tale om forhold av

beskjeden alvorlighetsgrad. Det er videre vanskelig å se noen grunn til å oppstille et strafferammekrav ved rettslig pådømmelse når et slikt krav ikke gjelder ved utenrettslig vedtakelse av forelegg. Dessuten, om det på grunn av bevissituasjonen eller andre konkrete omstendigheter er betenkelig å avgjøre forholdet ved tilståelsesdom, er retten som nevnt avskåret fra å pådømme overtredelsen. Dette er etter riksadvokatens syn en tilstrekkelig avgrensning.»

Av alternativene til lovteknisk utforming som departementet skisserte i høringsnotatet side 15, foretrekker flesteparten av høringsinstansene *alternativ 1*. Dette gjelder *Dommerforeningen, Hordaland statsadvokatembeter, Nordland statsadvokatembeter, Oslo politidistrikt, Rettspolitisk forening, Sør-Øst politidistrikt, Vestfold og Telemark statsadvokatembeter og Øst politidistrikt*. *Kristiansand tingrett og Oslo tingrett* foretrekker *alternativ 2*.

Riksadvokaten foreslår en alternativ utforming av regelen hvor en eventuell presisering av at også andre reaksjoner kan pådømmes sammen med straffekravet, flyttes til et nytt ledd, og hvor det presiseres i loven at skylderkjennelsen må styrkes av sakens øvrige opplysninger:

«Det vil etter vårt syn kanskje kunne være mer presist om ny bokstav d utformes med følgende ordlyd: «en straffbar handling som bedømt isolert ville medført bot, og siktede innen retten erklærer seg skyldig etter siktelsen.» [...] En eventuell presisering av at også andre reaksjoner kan pådømmes sammen med straffekravet, bør som nevnt formuleres slik at den gjelder generelt for pådømmelse etter straffeprosessloven § 248. [...] Vi foreslår videre at man benytter anledningen til å presisere i lovteksten at vilkåret om at skylderkjennelsen må styrkes av de øvrige opplysninger, som i dag kun fremgår av første ledd bokstav a, gjelder generelt ved pådømmelse etter bestemmelsen. Som omtalt i høringsnotatet, er det lagt til grunn i rettspraksis at bestemmelsen skal forstås slik.»

11.4 Departementets vurdering

Departementet fastholder vurderingen i høringsnotatet og viderefører forslaget om det ved forenklet pådømmelse skal være tilstrekkelig at siktede erklærer seg skyldig hvis lovbruddet bedømt iso-

lert ville medført bot. Forslaget har fått bred støtte under høringen og vil medføre prosessøkonomiske besparelser. Hensynet til effektiv saksavvikling taler med styrke for en ordning som legger til rette for en samlet pådømmelse av forholdene i siktelsen i større grad enn i dag.

Etter departementets oppfatning ivaretas siktedes rettssikkerhet på en god måte ved forslaget. En forenklet pådømmelse i medhold av forslaget forutsetter at siktede innen retten erklærer seg skyldig etter siktelsen, og at skylderkjennelsen støttes av de øvrige opplysningene i saken. I tillegg kreves at siktede samtykker til forenklet behandling, og at dommeren ikke finner det «betenkelig» å pådømme forholdet. Dette er samlet sett en atskillig mer betryggende måte å avgjøre straffekravet på enn å vedta et forelegg.

Departementet har under en viss tvil kommet til at det bør kreves at lovbruddet har en strafferamme på to år eller lavere. Et knapt flertall av høringsinstansene støtter en slik avgrensning, som trolig vil fange opp de aller fleste tilfeller hvor det er aktuelt med bot. Man kan innvende mot en slik løsning at det ikke gjelder et strafferammekrav ved forelegg, jf. straffeprosessloven § 255, samt at betenkelighetsvilkåret i § 248 gir domstolene mulighet til å avgrense mot uegnede saker. På den annen side vil en strafferammebegrens-

ning kunne bidra til å snevre inn variasjonen i alvorlighetsgrad og gjøre det klarere hvilke saker som omfattes av det foreslåtte unntaket.

Et ytterligere moment er at en domfellelse for lovbrudd med høyere strafferamme gjennomgående er mer stigmatiserende enn domfellelser for mindre alvorlige lovbrudd. Dette vil kunne gjelde selv om gjerningspersonen i det konkrete tilfellet bare idømmes en bot. Strafferammene anskueliggjør overfor omgivelsene hvor beskyttelsesverdig den beskyttede interessen er, og dermed hvor straffverdig det er å angripe den, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 11.2.2.1 side 126. Dette kan tilsa at det generelle kriteriet for tilståelsesdom bør gjelde når strafferammen er av en viss lengde.

Departementet har ved den konkrete lovtekniske utformingen særlig sett hen til *Riksadvokatens* innspill, slik at det avgjørende skal være om forholdet «bedømt isolert ville medført bot». Det foreslås å presisere uttrykkelig i § 248 at et krav om skylderkjennelse må styrkes av de øvrige opplysningene i saken. En slik begrensning gjelder også i dag for sakene om ruspåvirket kjøring og kjøring uten førerkort, se punkt 11.1 foran, men rettspedagogiske grunner tilsier at kravet bør fremgå eksplisitt av ordlyden. Det vises til forslaget til endringer i § 248 første ledd med spesialmerknader.

12 Fremstillingsfristen for fengsling

12.1 Bakgrunn

Straffeprosessloven § 183 regulerer fristen for å fremstille en pågrepet person for retten med begjæring om fengsling. Frem til 2002 fastslo bestemmelsens første ledd at påtalemyndigheten skulle fremstille den pågrepne straks og så vidt mulig dagen etter pågripelsen, med visse unntak. Ved en lovendring i 2002 ble fristen utvidet til dagens regel om at fremstilling må skje snarest mulig og senest den tredje dagen etter pågripelsen. Utvidelsen av fristen var først og fremst begrunnet med antakelsen om at den totale bruken av frihetsberøvelse under etterforskingen ville reduseres hvis politiet fikk bedre tid til å etterforske saken før et eventuelt fengslingsmøte, se Ot.prp. nr. 66 (2001–2002) punkt 4.1.7.1 side 21–22.

Etter en forutsatt etterkontroll av fristutvidelsen, sendte Justis- og politidepartementet i desember 2010 på høring mulige innstramminger i fremstillingsfristen i straffeprosessloven § 183 første ledd. Forslaget er så langt ikke fulgt opp. På bakgrunn av uttalelser fra FNs menneskerettighetskomité ba Riksadvokaten i mars 2015 Justis- og beredskapsdepartementet vurdere behovet for en eventuell endring av fremstillingsfristen. Riksadvokaten stilte spørsmål ved om den gjeldende lengstefristen på tredje dagen etter pågripelse i straffeprosessloven § 183 første ledd fullt ut er i overensstemmelse med Norges menneskerettslige forpliktelser etter den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 9 nr. 3. Riksadvokaten viste til at FNs menneskerettighetskomité i sin General Comment nr. 35 i desember 2014 uttaler at fremstilling senere enn 48 timer fra pågripelsen «must remain absolutely exceptional», og pekte på at den norske regelen gir anvisning på en mer fleksibel tilnærming enn det menneskerettighetskomitéen legger opp til. Med virkning fra mai 2015 ba Riksadvokaten påtalemyndigheten innrette sin praksis etter uttalelsen fra FNs menneskerettighetskomité, slik at fremstilling for fengsling som det klare utgangspunkt skal skje innen 48 timer og at frem-

stilling etter dette tidspunktet kun kan finne sted i helt ekstraordinære tilfeller.

Straffeprosessutvalget foreslår en kortere fremstillingsfrist enn etter gjeldende rett, se punkt 12.4 nedenfor. Justis- og beredskapsdepartementet vurderte å endre fremstillingsfristen uten å avvete oppfølgingen av Straffeprosessutvalgets utredning, og sendte 21. juni 2018 på høring forslag om endringer i straffeprosessloven og forskrift om bruk av politiarrest (fremstillingsfristen for fengsling og tiltak mot isolasjonsvirkninger ved bruk av politiarrest mv.). Det ble i høringsnotatet fremmet to alternative forslag til innskjerping av fremstillingsfristen for varetektsfengsling i straffeprosessloven § 183 første ledd, se punkt 12.5 nedenfor. Høringsfristen utløp 1. oktober 2018.

Departementet følger med dette opp Straffeprosessutvalgets forslag og forslagene i høringsnotatet 21. juni 2018 om innstramming av fremstillingsfristen for fengsling i straffeprosessloven § 183 første ledd. I tillegg foreslår departementet en innstramming av den særskilte fremstillingsfristen for fengsling av personer under 18 år i straffeprosessloven § 183 annet ledd, se kapittel 13 nedenfor.

12.2 Gjeldende rett

12.2.1 Straffeprosessloven § 183 første ledd

Dersom påtalemyndigheten vil beholde en pågrepet person, må den «snarest mulig og senest den tredje dagen etter pågripelsen» fremstille vedkommende for tingretten med begjæring om fengsling, jf. straffeprosessloven § 183 første ledd første punktum.

Hovedregelen er at den pågrepne skal fremstilles for retten snarest mulig, før lengstefristen løper ut. Bare unntaksvis kan det være aktuelt å vente med fremstilling til den tredje dagen etter pågripelsen, jf. Ot.prp. nr. 66 (2001–2002) punkt 4.1.7.2 side 29. Hvor lenge påtalemyndigheten vil kunne avvete fremstilling innenfor lengstefristen på den tredje dagen etter pågripelsen beror på omstendighetene i den enkelte saken, blant annet

på hvor alvorlig lovbrudd det er mistanke om, hvor komplisert og tidkrevende etterforskningen er, og hvilken belastning den siktede påføres, jf. Ot.prp. nr. 66 (2001–2002) punkt 20.2 side 133. Hvor raskt den pågrepne skal fremstilles må videre tolkes i lys av gjeldende konstitusjonelle og folkerettslige forpliktelser, omtalt nedenfor.

Slik loven er formulert, varierer lengstefristen etter når på døgnet pågripelsen skjer. Pågripes siktede rett etter midnatt, og fengslingsmøtet avholdes innenfor alminnelig arbeidstid den tredje dagen deretter, kan det i praksis gå opp mot – og i noen tilfeller også over – 84 timer før vedkommende fremstilles for retten. Avholdes fengslingsmøtet på kvelds- eller nattestid vil vedkommende kunne fremstilles opp mot 96 timer etter pågripelsen.

Fristen for fremstilling senest tredje dagen etter pågripelsen er absolutt. Denne lengstefristen forlenges ikke selv om den løper ut på en lørdag eller helligdag, jf. straffeprosessloven § 183 første ledd annet punktum. Fortsatt frihetsberøvelse etter at fremstillingsfristen er løpt ut vil være ulovlig frihetsberøvelse, jf. Rt. 2014 side 1102 avsnitt 16.

12.2.2 Grunnloven § 94

Grunnloven § 94 annet ledd første punktum slår fast at en pågrepet person «snarest mulig [skal] fremstilles for en domstol». Bestemmelsen kom inn i Grunnloven i 2014. Tilføyelsen ble gjort for å løfte retten til domstolsprøving inn i Grunnloven, og var ikke ment å endre rettstilstanden, jf. Dokument 16 (2011–2012) punkt 22.6 side 117. Høyesteretts ankeutvalg har nylig uttalt at retten til å bli fremstilt for en domstol ved pågripelse og fengsling er en grunnleggende rettssikkerhetsgaranti, jf. HR-2020-972-U avsnitt 20.

Grunnloven § 94 annet ledd første punktum bygger blant annet på Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 5 nr. 3 og FNs internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 9 nr. 3. Retten til domstolsprøving i Grunnloven § 94 annet ledd første punktum må dermed tolkes i lys av disse konvensjonsbestemmelsene, se Rt. 2015 side 93 avsnitt 57 og Rt. 2015 side 155 avsnitt 40. For så vidt gjelder fremstillingsfristen i straffeprosessloven § 183 første ledd, er det departementets syn at retten til domstolsprøving etter Grunnloven § 94 annet ledd første punktum neppe strekker seg lenger enn de parallelle rettighetene til domstolsprøving

etter EMK artikkel 5 nr. 3 og SP artikkel 9 nr. 3. Tilsvarende synes å være lagt til grunn i avgjørelsene inntatt i Rt. 2015 side 1142 avsnitt 22 flg. og HR-2020-972-U avsnitt 20 flg. Den videre fremstillingen konsentreres derfor om kravene som kan utledes fra disse konvensjonsbestemmelsene i EMK og SP, se henholdsvis punkt 12.2.3 og 12.2.4 nedenfor.

12.2.3 EMK artikkel 5 nr. 3

Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) gjelder som norsk lov og skal ved motstrid gå foran internrettslige lovbestemmelser, jf. lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett § 2 nr. 1 og § 3.

EMK artikkel 5 nr. 3 første punktum fastslår at en person som er straffeprosessuelt pågrepet «straks» skal fremstilles for en domsmyndighet. I den engelske originalversjonen heter det at den pågrepne skal fremstilles «promptly». Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) har fastslått at kravet skal tolkes strengt og i lys av formålet med bestemmelsen, se Brogan m.fl. mot Storbritannia 29. november 1988 avsnitt 58 og Medvedyev m.fl. mot Frankrike 29. mars 2010 avsnitt 121. Det kan likevel ikke oppstilles noen generell regel om hva som er rettidig fremstilling, eller noen absolutt grense for hvor lang tid som kan passere før fremstilling må skje. Hva som er «promptly» må vurderes konkret i lys av sakens omstendigheter, se Brogan m.fl. mot Storbritannia 29. november 1988 avsnitt 59.

I praksis synes EMD å ha tolket vilkåret slik at fremstilling opp mot fire dager etter pågripelsen utgjør en yttergrense for hva som kan aksepteres. Også kortere tidsperioder vil imidlertid kunne være konvensjonsstridig, hvis det ikke kan redegjøres for konkrete omstendigheter som begrunner tidsbruken som nødvendig og forholdsmessig, se Döner m.fl. mot Tyrkia 7. mars 2017 avsnitt 57. EMD har ved flere anledninger understreket at retten til uavhengig domstolsprøving i EMK artikkel 5 nr. 3 er en viktig rettssikkerhetsgaranti, som skal beskytte pågrepne personer mot maktmisbruk og «arbitrary behaviour, incommunicado detention and ill-treatment», se Medvedyev m.fl. mot Frankrike 29. mars 2010 avsnitt 118 og 121.

Departementet legger til grunn at fremstillingsplikten etter EMK artikkel 5 nr. 3 ikke rekker lenger enn fremstillingsplikten som følger av SP artikkel 9 nr. 3, se punkt 12.2.4 nedenfor.

12.2.4 SP artikkel 9 nr. 3

FNs internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) gjelder som norsk lov og skal ved motstrid gå foran internrettslige lovbestemmelser, jf. menneskerettsloven § 2 nr. 3 og § 3.

SP artikkel 9 nr. 3 første punktum slår fast at den som arresteres eller tilbakeholdes på grunn av siktelse for en straffbar handling «omgående» skal fremstilles for en person med domsmyndighet. I den engelske originalversjonen heter det at den pågrepne skal fremstilles «promptly». Hva som er «promptly» vil ifølge FNs menneskerettighetskomité kunne variere med de konkrete omstendighetene i en sak. FNs menneskerettskomité har i en generell tolkningsuttalelse fra desember 2014 likevel uttalt at fremstilling bør skje innen «a few days» og i alminnelighet innen 48 timer etter pågrepelse, jf. General Comment nr. 35 (CCPR/C/GC/35) avsnitt 33. Tidsbruk utover 48 timer må ifølge komitéen «remain absolutely exceptional» og være «justified under the circumstances»:

«While the exact meaning of «promptly» may vary depending on objective circumstances, delays should not exceed a few days from the time of arrest. In the view of the Committee, 48 hours is ordinarily sufficient to transport the individual and to prepare for the judicial hearing; any delay longer than 48 hours must remain absolutely exceptional and be justified under the circumstances. Longer detention in the custody of law enforcement officials without judicial control unnecessarily increases the risk of ill-treatment.»

Høyesterett har med henvisning til ovennevnte uttalelse, samt til komitéens forutgående klagesaksuttalelser om at fremstilling senere enn 48 timer etter pågripelsen «require special justification», uttalt at tidsperioden fra pågrepelse til fremstilling etter SP artikkel 9 nr. 3 «bare helt unntaksvist kan overstige 48 timer og bare såfremt omstendighetene kan rettferdiggjøre det», jf. Rt. 2015 side 1142 avsnitt 29–31. I følge Høyesterett vil grunnene som kan rettferdiggjøre tidsbruk utover 48 timer variere, «blant annet ut fra hvor lang fristoverskridelse det er snakk om, hvor alvorlig forbrytelse det er mistanke om og hvor tidkrevende det er å kartlegge fengslingsgrunnlaget», jf. avgjørelsens avsnitt 32.

Ovennevnte Rt. 2015 side 1142 gjaldt et tilfelle hvor siktede ble fremstilt 52 timer og 15 minutter etter pågripelsen. Fremstillingen skjedde innenfor

lengstefristen i straffeprosessloven § 183 første ledd, men «4 timer etter utløpet av 48-timersfristen som FNs menneskerettighetskomité har lagt seg på», se avgjørelsens avsnitt 32. Spørsmålet var om fristoverskridelsen innebar en krenkelse av SP artikkel 9 nr. 3. Høyesterett besvarte spørsmålet benektende, da det etter Høyesteretts syn forelå «tilstrekkelige grunner» som kunne rettferdiggjøre tidsbruken, se avgjørelsens avsnitt 34. Departementet nevner at det aktuelle saksforholdet har resultert i at Norge 7. januar 2016 ble klaget inn for FNs menneskerettighetskomité med anførsel om brudd på SP artikkel 9 nr. 3 (Communication nr. 2854/2016). Det foreligger ikke noen avgjørelse i saken fra FNs menneskerettighetskomité per 1. mars 2021.

12.3 Andre lands rett

I *Sverige* skal påtalemyndigheten fremstille den pågrepne for varetekt uten forsinkelse («utan dröjsmål») og senest klokken tolv tre dager etter pågripelsen. Tingsretten må behandle varetektsspørsmålet uten forsinkelse, og senest fire dager etter pågripelsen, jf. den svenske rättegångsbalken 24 kap. 12 og 13 §§. Det samme gjelder i *Finland*, jf. den finske tvångsmedelslagen (806/2011) 3 kap 4 og 5 §§.

I *Danmark* går reglene om fremstilling for fengsling frem av Grundloven § 71 og retsplejeloven kapittel 69. Etter retsplejeloven § 760 er fristen for å fremstille en pågrepet person for en dommer 24 timer etter pågripelsen. Fengslingsspørsmålet kan få tre ulike utfall i forhørsretten: I tillegg til at den pågrepne kan løslates eller varetektsfengsles, kan retten komme til den mellomøsning at politiets anholdelse skal forlenges. Vilkåret er at retten finner at varetektsfengsling ikke er utelukket, men at den ikke kan ta stilling til spørsmålet om varetekt fordi saken ikke er godt nok opplyst eller av andre grunner. Fristen for ny fremstilling vil i så tilfelle være 24 timer etter avslutningen av det første rettsmøtet. Fristen kan forlenges av retten 24 timer av gangen i alt tre ganger. Dermed kan det gå maksimalt fire døgn før den pågrepne må overføres til varetektsfengsling

12.4 Straffeprosessutvalgets forslag og høringsinstansenes syn

12.4.1 Straffeprosessutvalgets forslag

Straffeprosessutvalget foreslår at fremstilling for fengsling må skje snarest mulig og «senest den

andre dagen etter pågripelsen», se utredningen kapittel 14.4.5.9 side 327 og utkastet til ny straffeprosesslov § 15-15.

Forslaget innebærer en reduksjon av lengstefristen for fremstilling. Formuleringen åpner for fremstilling senere enn 48 timer etter pågripelsen avhengig av pågripelsestidspunkt og domstolens åpningstid – i teorien opp til 72 timer. Utvalget antar det er hensiktsmessig at loven på denne måten hjemler fremstilling «noe etter 48 timer i tilfeller som etter en særskilt begrunnelse kan aksepteres som forenlig med våre folkerettslige forpliktelser», jf. utredningen kapittel 14.4.5.9 side 328. Det understrekes at lengstefristen må praktiseres strengt og at det bare rent unntaksvis kan aksepteres at den pågrepne fremstilles mer enn 48 timer etter pågripelse, jf. særmerknaden til ny § 15-15 i utredningen side 606.

Forslaget begrunnes hovedsakelig i menneskerettslige forpliktelser. Utvalget mener at Norges folkerettslige forpliktelser «nokså klart» tilsier en innskjerping av fremstillingsfristen, jf. utredningen kapittel 14.4.5.9 side 328. Videre anfører utvalget at det også uavhengig av våre folkerettslige forpliktelser kan være grunn til å korte ned lengstefristen: Slik utvalget ser det, er det ikke godt gjort at den gjeldende fremstillingsfristen har gitt utvetydig positive resultater med hensyn til reduksjon av behovet for varetektsfengsling, og fremstilling av den pågrepne utgjør en viktig legalitetskontroll med den pågående pågripelsen.

12.4.2 Høringsinstansenes syn

Advokatforeningen, Agder politidistrikt, Asker og Bærum tingrett, Domstoladministrasjonen, Hedmark og Oppland statsadvokatembeter, Innlandet politidistrikt, Juss-Buss, Kristiansand tingrett, Nordland politidistrikt, Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM), Oslo politidistrikt, Politidirektoratet, Politiets sikkerhetstjeneste (PST), Rettspolitisk forening, Sør-Vest politidistrikt, Vest politidistrikt og Øst politidistrikt har uttalt seg om forslaget. Instansene er positive til en innstramning av fremstillingsfristen for fengsling, men flere har innvendinger mot utformingen av Straffeprosessutvalgets forslag.

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) er positive til en innskjerping av fengslingsfristen, men mener at utvalgets forslag ikke ivaretar de menneskerettslige forpliktelsene godt nok. NIM ser ingen grunn til ikke å ta inn en uttrykkelig 48-timersfrist i loven, slik som NIM mener at SP krever. NIM uttaler at det følger av

FNs menneskerettighetskomité's General Comment nr. 35 (CCPR/C/GC/35) avsnitt 33 at mistenkte må fremstilles for fengsling senest innen 48 timer, og at det for å kunne gjøre unntak fra fristen må foreligge omstendigheter som er «absolutely exceptional». Dette må legges til grunn ved tolkningen av SP artikkel 9 nr. 3. Etter menneskerettsloven innebærer dette at fristen for fengsling etter nasjonal rett vil være 48 timer med mindre det foreligger ekstraordinære omstendigheter som tilsier at det kan gjøres unntak, jf. menneskerettsloven § 3.

Advokatforeningen viser til at utvalgets forslag innebærer at siktede kan fremstilles inntil 72 timer etter pågripelse. Etter Advokatforeningens syn vil en slik regel ikke gi uttrykk for gjeldende rett, siden reglene i SP og Grunnloven § 94 vil gå foran. Skal man tillate at siktede fremstilles for fengsling senere enn 48 timer etter pågripelsen, så må det kun være der det er «absolutely exceptional» og kan forsvares i det konkrete tilfellet. Advokatforeningen mener at loven som et minimum må ha en hovedregel om at siktede skal fremstilles for retten innen 48 timer, men at man også kan klare seg uten et unntak i tilfeller som er «absolutely exceptional». Foreningen uttaler videre:

«Fordi sen fremstilling ofte skyldes manglende fengslingsvakter i domstolene, vil Advokatforeningen presisere at det er helt uten betydning om domstolene har for vane å tilby fengslingsmøter på lørdager eller ikke. For det første er det staten som samlet sett er ansvarlig for å sikre overholdelsen av SP, ikke politiet, påtalemyndigheten eller domstolene isolert. Staten kan ikke unnskyldes seg med at staten i form av påtalemyndigheten ikke ble tilbudt fengslingsmøte av staten i form av domstolene. For det annet ville det i så fall være tale om en helt gjennomgående feil ved selve systemet som staten har lagt opp, og ikke et tilfelle som er «absolutely exceptional.»

Også *Rettspolitisk forening* og *Juss-Buss* mener at fristen bør være 48 timer etter pågripelse, og ikke «den andre dagen etter pågripelse» slik som utvalget har foreslått.

Kristiansand tingrett er positiv til at det foreslås endringer i vilkårene for varetektsfengsling. Tingretten bemerker at forslaget vil innebære at domstolene må ha fengslingsvakt i alle helger, men at de økonomiske og administrative konsekvenser av dette ikke er kommentert av utvalget. Også *Domstoladministrasjonen* og *Asker og Bærum tingrett* påpeker at forslaget vil medføre

økonomiske og administrative konsekvenser for domstolene.

Politidirektoratet redegjør for innspill fra flere politidistrikt:

«*Vest politidistrikt* stiller spørsmål ved om det vil bli flere varetektsfengslinger enn i dag når fristen for fremstilling settes kortere enn etter gjeldende rett. Distriktet viser til at det i dag gjøres betydelig etterforskning i den enkelte sak med en pågrepet for å unngå å måtte fremstille den pågripne. *Vest politidistrikt* trekker frem at om forslaget blir vedtatt, vil fengslingsspørsmålet kunne måtte tas stilling til på et tynnere grunnlag enn i dag. *Oslo politidistrikt* viser til at enkelte saker er såpass omfattende og komplekse eller har en utvikling som gjør det nødvendig å ha fremstilling på den tredje dagen etter pågrepelse. *Sør-Vest politidistrikt* fremholder at den foreslåtte fengslingsfristen har gode grunner for seg, men påpeker at den vil være meget ressurskrevende for politi og domstol. *Agder politidistrikt* antar endringen som forslaget innebærer er nødvendig for å ivareta de internasjonale menneskerettighetsforpliktelse. *Innlandet politidistrikt* støtter forslaget. *Nordland politidistrikt* ser forslaget til fremstillingsfrist som klargjørende når det hensyntas rettspraksis og retningslinjer fra riksadvokaten. *Øst politidistrikt* ser ingen betenkeligheter knyttet til forslaget, men påpeker at forslaget vil medføre økonomiske konsekvenser for domstolene, som må ha en aktiv vaktordning i helgene.»

Politidirektoratet selv mener det i enkelte kompliserte saker bør være adgang til å kunne fremstille den pågripne senere enn 48 timer etter pågripelsen, men at det kan være vanskelig å utforme en lovbestemmelse som ivaretar alle relevante hensyn:

«Politidirektoratet erkjenner at det vil være utfordrende å utforme bestemmelsen slik at den fastslår hovedregelen om fremstilling snarest mulig, er pedagogisk nok hva gjelder 48-timers fristen, og samtidig åpner for den nødvendige fleksibilitet. Da det ikke er gjort unntak for domstoloven § 149 i forslaget, vil Politidirektoratet fremheve at det uansett utforming av bestemmelsen vil det være behov for at domstolene åpner for fengsling på helgedager og helligdager. Det må åpnes for praktikable og hensiktsmessige løsninger slik at 48-timers regelen kan overholdes.»

12.5 Forslagene i høringsnotatet fra 2018 og høringsinstansenes syn

12.5.1 Forslagene i høringsnotatet

Som oppfølging av Straffeprosessutvalgets forslag om kortere fremstillingsfrist for fengsling, foreslo departementet i høringsnotat 21. juni 2018 en innstramming av fremstillingsfristen i straffeprosessloven § 183 første ledd. Det ble fremsatt to alternative forslag til hvordan bestemmelsen kan formuleres, se høringsnotatet punkt 2.5.3 side 13.

Forslaget omtalt som *alternativ 1* krever at fremstilling for retten må skje «snarest mulig og senest andre dagen etter pågripelsen», og tilsvarende Straffeprosessutvalgets forslag. Forslaget reduserer lengstefristen for fremstilling fra den tredje til den andre dagen etter pågrepelse, men vil åpne for fremstilling senere enn 48 timer – etter sin ordlyd opp til 72 timer.

Det ble påpekt i høringsnotatet at en bestemmelse formulert i tråd med alternativ 1 vil kunne være utilstrekkelig med hensyn til å forebygge konvensjonsbrudd, dersom det legges til grunn at SP artikkel 9 nr. 3 krever at fremstilling som hovedregel ikke kan skje senere enn 48 timer etter pågripelsen og ikke uten en særlig begrunnelse, se høringsnotatet punkt 2.5.3 side 14. Departementet drøftet tolkningsspørsmålet i høringsnotatets punkt 2.5.2 side 10, og fant det «noe tvilsomt» om det fra SP artikkel 9 nr. 3 kan utledes en slik hovedregel. Blant annet fremstod det for departementet uklart om FNs menneskerettighetskomité i General Comment nr. 35 (CCPR/C/GC/35) avsnitt 33 uttrykker at fremstilling som hovedregel må skje innen 48 timer, eller om komitéen beskriver en retningsgivende standard statene bør – men ikke må – rette seg etter.

Uavhengig av hvordan de konvensjonsmessige forpliktelsene må forstås, mente departementet at det kan foreligge gode grunner for å rette seg etter FNs menneskerettighetskomité's synspunkter om at fremstilling bør skje innen 48 timer. Blant annet ble det påpekt at et konkret skjæringspunkt vil kunne effektivisere håndhevingen av regelen, og at en uttrykkelig hovedregel om fremstilling innen 48 timer vil kunne bidra til å gi FNs menneskerettighetskomité's uttalelser tyngde og anerkjennelse internasjonalt. En hovedregel om 48 timer vil også bringe fremstillingsfristen nærmere fristen som gjelder for overføring av den pågripne fra politiarresten til fengsel i forskrift 30. juni 2006 nr. 749 om bruk av politiarrest § 3-1 og forskrift 22. februar 2002 nr. 183 om straffegjennomføring § 4-1. Det ble derfor i høringsnotatet

fremmet et alternativ forslag, omtalt som *alternativ 2*, som legger ordlyden tettere opp til FNs menneskerettighetskomité's uttalelser om SP artikkel 9 nr. 3. Alternativ 2 innebærer at straffeprosessloven § 183 første ledd første og annet punktum formuleres som følger:

«Vil påtalemyndigheten beholde den pågrepne, må den snarest mulig og *innen [48 timer / to døgn]* etter pågripelsen fremstille ham for tingretten på det sted der fremstilling mest hensiktsmessig kan skje, med begjæring om fengsling. *Dersom det er påkrevd kan den pågrepne fremstilles senere, men likevel aldri senere enn den [andre/tredje] dagen etter pågripelsen.*»

Det ble understreket i høringsnotatet at ordlyden «påkrevd» er ment å angi en høy terskel, og at tidsbruk utover 48 timer kun kan aksepteres helt unntaksvis, se høringsnotatet punkt 2.5.3 side 14. Hvilke omstendigheter som kan begrunne tidsbruk utover 48 timer må vurderes konkret, men slik at lengre fristoverskridelser vil kreve en mer tungtveiende begrunnelse enn kortere fristoverskridelser. Ved helt korte fristoverskridelser, slik som i Rt. 2015 side 1142, la departementet til grunn at praktiske omstendigheter vil kunne være tilstrekkelig hvis disse ikke med enkelhet kunne vært avhjulpet. Ved lengre fristoverskridelser på flere timer må det foreligge «helt spesielle omstendigheter i den enkelte sak som gjør det uforsvarlig eller umulig» å overholde 48-timersfristen.

For å unngå at unntakshjemmelen i praksis tolkes til å åpne for lengre tidsbruk enn etter gjeldende rett, se høringsnotatet punkt 2.5.3 side 15, foreslo departementet en absolutt lengstefrist for fremstilling. Det ble foreslått at lengstefristen settes til enten andre eller tredje dagen etter pågripelse. Mens førstnevnte variant vil gi noe mindre fleksibilitet enn sistnevnte variant, vil sistnevnte variant, som tilsvarer gjeldende lengstefrist, kunne skape risiko for at 48-timersfristen ikke tas tilstrekkelig på alvor, se høringsnotatet punkt 2.5.3 side 14.

Departementet foreslo ingen endring av den særskilte fremstillingsfristen for fengsling av personer under 18 år i straffeprosessloven § 183 annet ledd, se høringsnotatet punkt 2.1 side 2. Dette innebærer at den kortere fristen for fremstilling av mindreårige, jf. dagens § 183 annet ledd, vil gjelde ved både alternativ 1 og alternativ 2. Departementet påpekte imidlertid i høringsnotatet at dersom fremstillingsfristen i straffepro-

sessloven § 183 første ledd innskjerpes slik som foreslått i alternativ 2, så vil 48-timersfristen i forslaget til nytt første ledd utgjøre en kortere fremstillingsfrist enn den særskilte fristen som gjelder for fremstilling av mindreårige i straffeprosessloven § 183 annet ledd annet punktum, se høringsnotatet punkt 2.5.3 side 15. Denne problemstillingen vil adresseres gjennom forslaget til innskjerping av den særskilte fremstillingsfristen for fengsling av personer under 18 år i straffeprosessloven § 183 annet ledd nedenfor.

12.5.2 Høringsinstansenes syn

Samtlige høringsinstanser som har uttalt seg om forslaget, er positive til en innskjerping av fremstillingsfristen for fengsling i straffeprosessloven § 183 første ledd. De fleste instansene foretrekker endringsforslaget omtalt som alternativ 2, men har noe ulikt syn på hvordan bestemmelsen nærmere bør utformes. Uenigheten gjelder særlig den foreslåtte unntaksregelen i bestemmelsens annet punktum.

Fredrikstad tingrett og *Sør-Øst politidistrikt* foretrekker at endringen formuleres i tråd med alternativ 1. Begge instansene viser til at alternativ 1 vil gi en foretrukket fleksibilitet i anvendelsen av fristen, innenfor Norges folkerettslige forpliktelser. I tillegg påpeker *Sør-Øst politidistrikt* at regelen i alternativ 1 har en enklere og mer praktisk oppbygning enn alternativ 2, samt at lønningen i alternativ 1 er bedre tilpasset aktørenes alminnelige arbeidstid.

Kriminalomsorgsdirektoratet, *Regjeringsadvokaten* og *Røde Kors* støtter en innskjerping, men konkretiserer ikke hvorvidt innskjerpingen bør formuleres langs linjene i alternativ 1 eller alternativ 2.

De øvrige høringsinstansene – *Advokatforeningen*, *Den norske legeförening*, *Det nasjonale statsadvokatembetet (NAST)*, *Dommerforeningen*, *Helse-direktoratet*, *Kripos*, *Norges politilederslag*, *Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM)*, *Nordland politidistrikt*, *Oslo Politidistrikt*, *Politidirektoratet*, *Politiets sikkerhetstjeneste (PST)*, *Rettspolitisk forening*, *Riksadvokaten*, *Statistisk sentralbyrå* og *Øst politidistrikt* – foretrekker at bestemmelsen utformes i tråd med alternativ 2. De fleste synes å mene at en slik hovedregel om fremstilling snarest mulig og innen 48 timer eller to døgn vil bringe ordlyden tydeligere i samsvar med Norges internasjonale forpliktelser. Flere instanser, slik som *Advokatforeningen*, *NAST*, *Kripos*, *PST*, *Politidirektoratet* og *Riksadvokaten*, synes videre at det er positivt at alternativ 2 vil innebære at fremstil-

lingsfristen i utgangspunktet harmoniseres med fristen for overføring av den pågrepne fra politiarrest til kriminalomsorgen. *Riksadvokaten* og *Politidirektoratet* nevner i tillegg at det har vist seg vanskelig å dokumentere at dagens lengre fremstillingsfrist samlet sett har hatt utvetydige positive resultater i form av redusert bruk av varetektsfengsling.

En del instanser har synspunkter på forslaget om at fremstilling utover 48-timersfristen forutsetter at det anses «påkrevd» å avvente fremstilling til en nærmere angitt lengstefrist, jf. forslaget til ny § 183 første ledd annet punktum i alternativ 2. *Den norske legeförening* viser til at de negative helsevirkningene av isolasjon i politiarrest er godt dokumentert, og ønsker at fremstillingsfristen på 48 timer bør gjelde uten unntak. At 48-timersfristen bør være absolutt mener også *Rettspolitisk forening*. Skal det likevel inntas en hjemmel for å gå utover 48 timer, foretrekker *Rettspolitisk forening* at lengstefristen settes til senest den andre dagen etter pågripelsen. Det foretrekker også *Statistisk sentralbyrå*, som fremholder at en slik lengstefrist på opp mot 72 timer vil gi tilstrekkelig fleksibilitet til involverte aktører og være å foretrekke fra et fengslingsstatistisk ståsted.

Advokatforeningen, Kripas, NAST, Oslo politidistrikt, Politidirektoratet, PST, Riksadvokaten, Norges politilederslag, Nordland politidistrikt og Øst politidistrikt åpner for at lengstefristen settes til den tredje dagen etter pågripelsen. *Norges politilederslag, Nordland Politidistrikt, Oslo Politidistrikt, Politidirektoratet og Øst politidistrikt* opplyser at en frist på 48 timer vil være tilstrekkelig i de fleste tilfeller, men at det er behov for en unntaksregel som kan hjemle ytterligere tidsbruk i særlige tilfeller hvor det er nødvendig. *NAST* og *Kripas* argumenterer for at loven bør åpne for en så lang lengstefrist som mulig innenfor rammen av våre folkerettslige forpliktelser, og viser til at det i visse saker kan foreligge et godt begrunnet behov for å avvente fremstilling til den tredje dagen etter pågripelse. *NAST* viser til at sakene som de nasjonale politiembetene håndterer som regel er omfattende, kompliserte og har en rekke mistenkte som må pågripes samtidig av hensyn til etterforskningen. *Kripas* påpeker at behovet for en lengre fremstillingsfrist særlig gjelder saker som omfatter organisert kriminalitet:

«I denne typen saker har politiet ikke sjelden 6 – 10 personer som skal fremstilles for varetektsfengsling samtidig, noe som krever tid til forberedelser og praktisk tilrettelegging. Den enkelte pågrepne ønsker gjerne å konferere

med en forsvarer, og deretter eventuelt å forklare seg i saken med forsvarer til stede. Noen er avhengig av tolk, og samme tolk må gjerne brukes i flere avhør. Av hensyn til både den pågrepne, forsvarer, tolker og etterforskere vil det normalt ikke pågå aktiv etterforskning eller forberedelse av saken om natten, og i alle fall ikke avhør. I tillegg krever eksempelvis 8 pågrepne som skal fremstilles samme dag minst to dommere og to aktører til gjennomføring av fengslingsmøtene, og de pågrepne skal transporteres til rettslokalet atskilt, og oppholde seg der uten mulighet for å kommunisere med hverandre og på den måten ha mulighet til å forspille bevis. Det er viktig at loven også tar tilstrekkelig høyde for denne typen saker, som blant annet for *Kripas'* del oppstår med jevne mellomrom.»

Også *Nordland politidistrikt* påpeker at det i saker med kompliserte saksforhold, slik som økonomisaker eller sedelighetssaker, vil kunne være nødvendig å avvente fremstilling til den tredje dagen etter pågripelse. Instansen påpeker videre at en i visse politidistrikter kan ha behov for fleksibilitet som følge av store geografiske avstander innad i distriktet. *Politidirektoratet* viser til *Kripas'* og *Nordland politidistrikts* høringssvar i denne forbindelse.

De resterende høringsinstansene som støtter alternativ 2 konkretiserer ikke hvorvidt lengstefristen bør settes til senest andre eller tredje dagen etter pågripelsen. Dette gjelder *Dommerforeningen, Helsedirektoratet* og *NIM*.

Advokatforeningen, NIM og *Riksadvokaten* spiller inn at ordlyden i alternativ 2 bør endres slik at det kommer tydeligere frem i lovteksten at fremstilling som den klare hovedregel må skje innen 48 timer og at senere fremstilling kun kan skje helt unntaksvis. *NIM* finner det ikke tvilsomt at Norges folkerettslige forpliktelser tilsier at fremstilling etter 48 timer kun kan skje i eksepsjonelle tilfeller. *NIM* tar derfor til orde for at lovteksten i større grad bør reflektere at en overskridelse av 48-timersfristen krever eksepsjonelle omstendigheter som rettferdiggjør overskridelsen i det enkelte tilfellet. *NIM* ønsker også at de sentrale momentene i unntaksvurderingen inntas i lovteksten. Også *Advokatforeningen* finner det klart at SP artikkel 9 nr. 3 skal forstås slik som angitt i General Comment nr. 35 (CCPR/C/GC/35) avsnitt 33, og mener at uttrykket «påkrevd» ikke gir et tilstrekkelig klart signal om at en benyttelse av unntaksadgangen krever at forekomst av eksepsjonelle omstendigheter kan godtgjøres i det enkelte

tilfellet. *Riksadvokaten* spiller inn at ordlyden bør omformuleres for å tydeliggjøre at fremstilling senere enn 48 timer etter pågripelsen bare kan skje i helt ekstraordinære tilfeller. *Rettspolitisk forening* opplyser at ordlyden «påkrevd» støttes hvis det med dette menes en terskel tilsvarende «absolutely exceptional» i SP artikkel 9 nr. 3.

Når det gjelder i hvilke tilfeller det vil kunne ansees «påkrevd» med fremstilling senere enn 48 timer etter pågripelsen, gir *Kripos* uttrykk for at lengstefristen på den tredje dagen etter pågripelsen kan forbeholdes de sakene som av ulike årsaker betinger mer omfattende forberedelser eller praktisk tilrettelegging. *Kripos* beskriver dette som «særlige tilfeller hvor spesielle omstendigheter gjør seg gjeldende», og hvor en særskilt begrunnelse kan oppgis på en adekvat måte. Også *PST* gir uttrykk for at det erfaringsmessig særlig er i omfattende og komplekse saker at det vil foreligge et legitimt og godt begrunnet behov for å avvente fremstilling frem til den tredje dagen etter pågripelsen. *Politidirektoratet* forutsetter på sin side at det ikke vil stilles strenge krav til årsakens art ved korte overskridelser på få timer etter 48-timersfristen, og anser dette som helt nødvendig for at bestemmelsen vil gi nødvendig fleksibilitet.

Høringsinstansene synes å ha noe ulikt syn på hvilke rettslige krav som kan leses ut av SP artikkel 9 nr. 3. En del høringsinstanser problematiserer ikke høringsnotatets standpunkt om at det ansees noe uklart hvorvidt SP artikkel 9 nr. 3 oppstiller en regel om at fremstilling som hovedregel ikke kan skje senere enn 48 timer etter pågripelsen og ikke uten en særlig begrunnelse. *Regjeringsadvokaten* mener at forslagene samsvarer godt med de forventninger til regulering som kan utledes av SP og praksis om forståelsen av denne. *NAST* uttrykker at fire dager må ansees som den ytre rammen for hvilken tidsbruk som kan aksepteres etter SP artikkel 9 nr. 3. Som nevnt ovenfor opplyser *Advokatforeningen*, *NIM* og *Rettspolitisk forening* at de tolker SP artikkel 9 nr. 3 slik at konvensjonen klart pålegger en forpliktelse til å fremstille pågrepne personer innen 48 timer, med mindre det foreligger ekstraordinære omstendigheter i det enkelte tilfellet som etter en konkret vurdering begrunner at senere fremstilling likevel vil være konvensjonsmessig i det aktuelle tilfellet. Også *Riksadvokaten* synes å legge til grunn at SP artikkel 9 nr. 3 må tolkes slik at fremstilling mer enn to døgn etter pågripelsen bare kan skje i helt ekstraordinære tilfeller, uten at dette kommenteres uttrykkelig.

Få instanser har synspunkter på hvorvidt det er formuleringen «48 timer» eller «to døgn» som

bør benyttes i alternativ 2, foruten *NIM* og *Politidirektoratet* som mener at «48 timer» gir uttrykk for en klarere frist enn «to døgn», og derfor er å foretrekke.

Flere instanser, slik som *Norges politilederlag*, *Sør-Øst politidistrikt*, *Nordland politidistrikt*, *Kripos*, *Politidirektoratet* og *Kriminalomsorgsdirektoratet*, påpeker at overholdelse av 48-timersfristen i alternativ 2 vil kreve økte ressurser til politi, påtalemyndighet, domstoler og kriminalomsorg.

Ingen høringsinstanser har kommentert betydningen av alternativ 2 for den særskilte fremstillingsfristen for fengsling av personer under 18 år i straffeprosessloven § 183 annet ledd annet punktum.

12.6 Departementets vurdering

12.6.1 Nærmere om forpliktelsene etter SP artikkel 9 nr. 3

Hvor raskt den pågrepne må fremstilles for retten etter straffeprosessloven § 183 første ledd må tolkes i lys av våre konstitusjonelle og folkerettslige forpliktelser. Som det fremgår av punkt 12.2, er det i dag SP artikkel 9 nr. 3 som har størst praktisk betydning for straffeprosesslovens fremstillingsfrist.

I tolkningen av SP artikkel 9 nr. 3 vil konvensjonens ordlyd, kontekst og formål utgjøre viktige tolkningsfaktorer, se prinsippene uttrykt i Wienkonvensjonen av 1969 artikkel 31 til 33. I tillegg vil uttalelser fra FNs menneskerettskomité ha betydelig vekt som rettskilde, se Rt. 2015 side 1142 avsnitt 31. Den nærmere betydningen av komitéens generelle uttalelser vil blant annet bero på hvor klart uttalelsen må anses å gi uttrykk for komitéens forståelse av partenes rettslige forpliktelser etter konvensjonen, se Rt. 2015 side 1388 avsnitt 151 flg. og Rt. 2009 side 1261 avsnitt 44 (om Barnekonvensjonen).

SP artikkel 9 nr. 3 krever etter sin ordlyd at den pågrepne omgående («promptly») skal fremstilles for en person med domsmyndighet, se punkt 12.2.4 foran. Hvilken fremstillingsforpliktelse som mer konkret kan utledes av uttrykket «promptly» i SP artikkel 9 nr. 3 er drøftet av enkelte instanser i høringsrunden til Straffeprosessutvalgets forslag, se punkt 12.4 foran, av departementet i høringsnotatet 21. juni 2018, se punkt 12.5 med videre henvisning, samt av enkelte instanser i høringsrunden til forslagene i høringsnotatet.

Etter departementets syn tilsier en naturlig forståelse av uttrykket «promptly» at fremstilling

må skje raskt og uten ugrunnet opphold. Uttrykket åpner for en viss skjønsmessig vurdering. Flexibiliteten i ordlyden begrenses likevel av bestemmelsens formål, som er uavhengig legalitetskontroll med en pågående pågrepelse og vern mot risiko for tortur og nedverdiggende behandling i politiets varetekt.

FNs menneskerettighetskomité har uttalt seg om begrepet «promptly» i konkrete klagesaker og i generelle uttalelser. Blant annet har FNs menneskerettighetskomité i noen klagesaker lagt til grunn at lengden på fremstillingsfristen må avgjøres ut fra den konkrete sak, men at fremstilling bør skje innen «a few days», se Kovsh mot Hviterussland (Communication nr. 1787/2008) 27. mars 2013 avsnitt 7.4. At fremstilling må skje innen «a few days» fra pågrepelsen har etter departementets syn forankring i en naturlig forståelse av ordlyden, ettersom tidsbruk utover dette vanskelig kan sies å være «promptly». Videre viser FNs menneskerettighetskomité i samme klagesak til at den pågrepne bør fremstilles for en dommer innen 48 timer, og uttaler at fremstilling senere enn 48 timer krever en særskilt begrunnelse («require special justification»).

I etterkant av ovennevnte klagesak, har FNs menneskerettighetskomité i General Comment nr. 35 (CCPR/C/GC/35) avsnitt 33 gjentatt at hva som er «promptly» kan variere med de konkrete omstendighetene, men at tidsbruken ikke bør overstige «a few days» fra pågrepelsestidspunktet. Komitéen angir videre at den i alminnelighet anser 48 timer som tilstrekkelig til å forberede fengslingsmøtet og til å transportere den pågrepne til rettslokalet, og uttaler at fremstilling senere enn 48 timer kun kan forekomme helt unntaksvis («remain absolutely exceptional») og bare hvis det kan rettferdiggjøres ut fra sakens omstendigheter («be justified under the circumstances»).

Høyesterett har på bakgrunn av ovennevnte uttalelser lagt til grunn at SP artikkel 9 nr. 3 må forstås slik at tidsperioden fra pågrepelse til fremstilling «bare helt unntaksvis kan overstige 48 timer og bare såfremt omstendighetene kan rettferdiggjøre det», jf. Rt. 2015 side 1142 avsnitt 30. Høyesterett synes dermed å mene at det etter SP artikkel 9 nr. 3 i utgangspunktet gjelder en fremstillingsfrist på 48 timer, og at dette utgangspunktet «bare helt unntaksvis» kan fravikes.

I etterkant av publiseringen av General Comment nr. 35, har FNs menneskerettighetskomité i tolkningen av «promptly» i klagesaker tatt utgangspunkt i en formulering som tilsvarende de generelle uttalelsene i General Comment nr. 35

avsnitt 33, se for eksempel Berezhnoy mot Russland (Communication nr. 2107/2011) 28. oktober 2016 avsnitt 9.2 og Selyun mot Hviterussland (Communication nr. 2289/2013) 6. november 2015 avsnitt 7.4.

Departementet legger etter dette til grunn at FNs menneskerettighetskomité i General Comment nr. 35 avsnitt 33 gir uttrykk for sin forståelse av forpliktelsen til å fremstille en pågrepne person for fengsling «promptly» etter SP artikkel 9 nr. 3. Etter departementets syn er det dermed nærliggende å tolke SP artikkel 9 nr. 3 slik at den pågrepne som den klare hovedregel skal fremstilles innen et par dager («a few days») etter pågrepelsen, og i de aller fleste tilfeller innen 48 timer. Tidsbruk utover 48 timer kan etter SP artikkel 9 nr. 3 kun aksepteres helt unntaksvis, og bare hvis det kan rettferdiggjøres ut fra sakens omstendigheter.

Departementet forstår for øvrig FNs menneskerettighetskomité's uttalelser slik at det ikke nødvendigvis er årsakene til tidsbruken i den *enkelte sak* som må være av ekstraordinær karakter («absolutely exceptional»), men at FNs menneskerettighetskomité mener å angi at tidsbruk utover 48 timer kun unntaksvis vil kunne ansees tilstrekkelig rettferdiggjort. De konkrete årsakene må likevel være egnet til å begrunne tidsbruken i den enkelte sak.

Hvilke typer konkrete omstendigheter som kan rettferdiggjøre at den pågrepne fremstilles senere enn 48 timer, synes ikke hittil å være konkretisert av FNs menneskerettighetskomité. Høyesterett har tolket bestemmelsen slik at grunnene som kan rettferdiggjøre tidsbruk utover 48 timer etter pågrepelsen vil variere «blant annet ut fra hvor lang fristoverskridelse det er snakk om, hvor alvorlig forbrytelse det er mistanke om og hvor tidkrevende det er å kartlegge fengslingsgrunnlaget», jf. Rt. 2015 side 1142 avsnitt 33. I lys av formålene med fremstillingsfristen i SP artikkel 9 nr. 3, antar departementet at også belastningen den konkrete siktede påføres av å sitte i politiets varetekt vil kunne være relevant i vurderingen av hva som er å anse som «promptly» i den enkelte sak.

Departementet er enig med Høyesterett i at det antakelig må stilles strengere krav til begrunnelsen for hvorfor en fremstilling ikke har funnet sted innen 48 timer desto lenger frihetsberøvelsen har vart. Det er likevel neppe grunnlag for å oppstille særskilt strenge krav til begrunnelsen akkurat idet tidsbruken passerer 48 timer. Tilsvarende kan synes å ha blitt lagt til grunn i Høyesteretts vurdering av saksforholdet i Rt. 2015 side 1142, hvor 48-timersfristen var marginalt overskredet.

Slik departementet tolker SP artikkel 9 nr. 3, bør også tidsbruk som nærmer seg 48 timer være konkret begrunnet. FNs menneskerettighetskomité har uttalt at frihetsberøvelse er et inngripende tvangsmiddel som bør være så kort som mulig, se eksempelvis ovennevnte klagesak Kovsh mot Hviterussland avsnitt 7.3. Det gjelder også for frihetsberøvelse som varer kortere enn 48 timer.

12.6.2 Innstramming av fremstillingsfristen for fengsling

Departementet er enig med Straffeprosessutvalget i at fremstillingsfristen for fengsling bør skjerpes inn. En innstramming av fremstillingsfristen har fått bred støtte blant høringsinstansene, både under høringen av Straffeprosessutvalgets forslag i 2016 og høringen av forslagene i høringsnotatet i 2018, og har gode grunner for seg.

Departementet er enig i at fremstillingsfristen i straffeprosessloven § 183 første ledd bør endres slik at den vil være mer i samsvar med Norges menneskerettslige forpliktelser. Som redegjort for foran, har EMD i tolkningen av EMK artikkel 5 nr. 3 understreket viktigheten av at den pågrepne blir fremstilt innen et relativt kort tidsrom etter pågripelsen, særlig sett i lys av det vernet fremstillingsfristen er ment å gi den pågrepne mot risikoen for maktmisbruk i politiets varetekt. FNs menneskerettighetskomité har, til den parallelle bestemmelsen i SP artikkel 9 nr. 3, ved flere anledninger uttalt at den pågrepne bør fremstilles for en dommer innen et par dager etter pågripelsen, og da som den klare hovedregel innen 48 timer. Uavhengig av om uttalelsene fra FNs menneskerettighetskomité er å forstå som komitéens syn på de rettslige forpliktelsene som kan utledes av SP artikkel 9 nr. 3, eller mer som en beskrivelse av en praksis som komitéen mener at konvensjonspartene bør følge, foreligger det etter departementets syn gode grunner for å innskjerpe bestemmelsen om fremstillingsfrist etter gjeldende rett.

Spørsmålet blir så hvordan bestemmelsen bør utformes. Felles for forslaget omtalt som alternativ 1, som tilsvarende Straffeprosessutvalgets forslag, og forslaget omtalt som alternativ 2, er at det etter begge alternativer kreves at den pågrepne fortsatt skal fremstilles for retten snarest mulig etter pågripelsen. Frihetsberøvelse er et av de mest inngripende virkemidlene påtalemyndigheten rår over. Reglene om fremstillingsfrist utgjør en viktig rettssikkerhetsgaranti. Rettens prøving av fengslingsgrunnlaget innebærer en viktig legalitetskontroll med en pågående pågripelse, og er ment å motvirke misbruk av offentlig myndighets-

utøvelse i politiets varetekt. Det ligger dermed fundamentale og viktige hensyn bak reglene om fremstillingsfrist. Departementet finner derfor grunn til å understreke at det klare utgangspunktet og hovedregelen fortsatt skal være at fremstilling for retten skal skje så snart som mulig.

Når det gjelder den nærmere reguleringen av fremstillingsfristen, går et klart flertall av høringsinstansene inn for at bestemmelsen bør endres i tråd med alternativ 2. Alternativ 2 angir at fremstilling må skje snarest mulig og innen «48 timer» eller «to døgn» etter pågripelsen med mindre senere fremstilling innenfor en nærmere angitt lengstefrist anses «påkrevd».

Departementet har, i likhet med de fleste *høringsinstansene*, kommet til at en bestemmelse som eksplisitt angir at fremstilling som hovedregel må skje snarest mulig og innen 48 timer eller to døgn har de beste grunner for seg. Formuleringen vil trolig ha pedagogiske fordeler ved at det alminnelige ytterpunktet for fremstillingsfristen konkretiseres. En fremstillingsfrist med et klart skjæringspunkt vil også kunne lette håndhevingen av regelen, ettersom fleksibiliteten som ligger i dagens regel i utgangspunktet vil bli noe mindre og oversittelser av fremstillingsfristen vil bli mer synlige. En uttrykkelig hovedregel om fremstilling snarest mulig og innen 48 timer vil videre, som flere høringsinstanser påpeker, bringe ordlyden nærmere FNs menneskerettskomitées uttalelser. En slik hovedregel er også egnet til å følge opp anbefalingen inntatt i FNs torturkomitées Concluding Observations mot Norge 5. juni 2018 (CAT/C/NOR/CO/8) avsnitt 12, hvor komitéen understreket viktigheten av at Norge legger til rette for at frihetsberøvede personer fremstilles for retten innen 48 timer i tråd med internasjonale standarder.

En hovedregel om at fremstilling må skje innen 48 timer, vil videre bringe fremstillingsfristen nærmere fristen som gjelder for å overføre den pågrepne fra politiarrest til fengsel, jf. forskrift om bruk av politiarrest § 3-1 og forskrift om straffegjennomføring § 4-1, som er fastsatt til «to døgn» etter pågripelsen. At disse fristene sammenfaller, vil kunne ha pedagogiske og administrative fordeler. I prinsippet skal fremstillingsfristen og overføringsfristen praktiseres uavhengig av hverandre, men det kan likevel ikke ses bort fra faren for et uheldig samspill hvor overføring fra politiarresten utsettes i tilfeller hvor fremstilling for fengsling først kan skje senere enn to døgn etter pågripelsen. Viktigheten av at pågrepne personer overføres fra politiarrest til fengsel innen 48 timer ble fremhevet av FNs tor-

turkomité i ovennevnte Concluding Observations mot Norge 5. juni 2018, se avsnitt 13–14. Til sist nevner departementet, i likhet med *Riksadvokaten* og *Politidirektoratet*, at det har vist seg vanskelig å entydig dokumentere at dagens lengre fremstillingsfrist har redusert det samlede behovet for varetektsfengsling under etterforskning, slik som utvidelsen til dagens fristregel i sin tid tok sikte på. Dette taler for at hensynet til den pågrepne bør veie tungt, og underbygger at fristen strammes inn.

Når det gjelder spørsmålet om tidsperioden bør formuleres som «48 timer» eller «to døgn», mener departementet, i likhet med *Politidirektoratet* og *Norges institusjon for menneskerettigheter*, at «48 timer» gir uttrykk for en klarere frist enn «to døgn», og derfor er å foretrekke. Formuleringen vil riktignok avvike fra ordlyden «to døgn» som er brukt i nevnte forskrift om politiregister § 3-1 og forskrift om straffegjennomføring § 4-1, men etter som innholdet i begrepene er det samme, finner ikke departementet grunn til å legge avgjørende vekt på dette.

Departementet anbefaler at straffeprosessloven § 183 inneholder en absolutt lengstefrist for fremstilling. Det ble i høringsnotatet foreslått at lengstefristen settes til enten «senest den andre» eller «senest den tredje» dagen etter pågrepelse. Førstnevnte variant vil innebære en innskrenking i forhold til gjeldende rett, og vil etter sin ordlyd åpne for fremstilling opp mot 72 timer etter pågripelsen. Sistnevnte variant tilsvarende gjeldende lengstefrist, og vil etter sin ordlyd åpne for fremstilling opp mot 96 timer etter pågripelsen. Hvor lang tid det i praksis kan gå fra pågripelsen til fremstilling, vil likevel avhenge av når fengslingsmøtet praktisk sett kan avholdes i tingretten den siste dagen. Departementet er kjent med at førstegangsfengslinger vanligvis berammes frem til kl. 15:00. Legges en slik berammingspraksis til grunn, vil de to foreslåtte lengstefristene i alternativ 2 reelt sett åpne for fremstilling opp mot henholdsvis 63 og 87 timer etter pågripelsen.

Departementet merker seg at *høringsinstansene* har ulike synspunkt på hvorvidt lengstefristen ved slik fristutsettelse skal settes til «senest den andre» eller «senest den tredje» dagen etter pågrepelse. To instanser, *Rettspolitisk forening* og *Statistisk sentralbyrå*, mener at en lengstefrist satt til «senest den andre dagen» etter pågripelsen vil gi tilstrekkelig fleksibilitet til involverte aktører, og derfor er å foretrekke. Disse høringsinstansene gir uttrykk for at et lengre tidsrom vil kunne skape risiko for at 48-timersfristen ikke tas tilstrekkelig på alvor. Andre høringsinstanser mener

at lengstefristen bør settes til «senest den tredje dagen» etter pågripelsen. Selv om 48 timer ifølge *Politidirektoratet* og *Kripos* vil være et tilstrekkelig tidsrom i de fleste saker, trekker blant annet *Politidirektoratet*, *Kripos*, *NAST*, *PST* og de enkelte *politidistriktene* frem at en lengstefrist på «senest den tredje dagen» etter pågripelsen, vil være nødvendig i komplekse eller omfattende saker. En slik lengstefrist vil åpne for noe større fleksibilitet i særlige tilfeller der det foreligger omstendigheter som gjør det nødvendig å fremstille den pågrepne senere enn den alminnelige fristen. Det vises til disse innspillene slik de er gjengitt i punkt 12.5.2.

Departementet har, i likhet med de fleste høringsinstansene, kommet til at den absolutte lengstefristen bør settes til «senest den tredje dagen» etter pågripelsen. Etter departementets vurdering vil en slik lengstefrist ligge innenfor hva som teoretisk vil være den absolutte fristen etter Norges konstitusjonelle og folkerettslige forpliktelser. En slik frist vil for øvrig også ligge innenfor lengstefristene som gjelder i svensk, finsk og dansk rett, jf. punkt 12.3 foran.

Departementet understreker at fremstilling på den tredje dagen etter pågripelsen kun vil være aktuelt i et meget begrenset antall saker. Fremstilling senere enn 48 timer etter pågripelsen kan bare skje helt unntaksvis, og kun i tilfeller hvor det kan påvises konkrete omstendigheter i saken som begrunner en slik tidsbruk som nødvendig og forholdsmessig. Slik departementet ser det, vil en slik tilnærming være i tråd med FN's menneskerettighetskomité's uttalelser om at en tidsbruk utover 48 timer «must remain absolutely exceptional» og videre være «justified under the circumstances», se punkt 12.6.1. Det understrekes videre at også tidsbruk opp mot 48 timer må være godt begrunnet, idet hovedregelen fortsatt vil være at fremstilling skal skje snarest mulig.

Departementet har vurdert om en videreføring av den gjeldende lengstefristen kan medføre at 48-timersfristen ikke tas tilstrekkelig på alvor, men finner at en slik innvending ikke kan være avgjørende. Det vises til at bestemmelsen vil få en ny utforming som klart angir «48 timer» som det alminnelige ytterpunktet for fremstillingsfristen, og at det synliggjøres at utvidelse utover dette kun skal skje unntaksvis.

Enkelte høringsinstanser har tatt til orde for at ordlyden i unntakshjemmelen bør skjerpes. Departementet viser til at den foreslåtte ordlyden «påkrevd» i høringsnotatet var ment å angi en høy terskel. For å ytterligere understreke at terskelen for å benytte unntakshjemmelen er høy, og for å ytterligere synliggjøre at fremstilling senere enn

48 timer etter pågripelsen kun kan finne sted i et fåtall saker, er imidlertid departementet kommet til at ordlyden bør endres til «særlig påkrevd». Videre er departementet kommet til at det bør fremgå uttrykkelig av lovteksten at fremstilling senere enn 48 timer kun kan skje etter en samlet vurdering av de konkrete omstendighetene i den enkelte sak. Det vises for øvrig til bestemmelsens særmerknad nedenfor.

Departementet finner grunn til å understreke at en generell ressursmangel vanskelig vil kunne begrunne at en fremstilling senere enn 48 timer anses «særlig påkrevd». Det følger av dette en plikt for politi og påtalemyndighet til å prioritere ressursene som trengs for å sikre en rask fremstilling for retten innen 48 timer, og at domstolene

må ha tilstrekkelig kapasitet til å kunne avholde fengslingsmøter på kveldstid samt på helgedager og helligdager.

Det foreslås etter dette at straffeprosessloven § 183 første ledd endres slik at den pågrepne «snaarest mulig og innen 48 timer etter pågripelsen» må fremstilles for retten med begjæring om fengsling. Dersom det «etter en samlet vurdering av omstendighetene i den enkelte sak» anses «særlig påkrevd», kan den pågrepne fremstilles senere, men likevel «aldri senere enn den tredje dagen etter pågripelsen».

Departementet foreslår for øvrig også en endring av den særskilte fremstillingsfristen for fengsling av personer under 18 år i straffeprosessloven § 183 annet ledd, se kapittel 13.

13 Fremstillingsfristen for fengsling av personer under 18 år

13.1 Gjeldende rett

13.1.1 Straffeprosessloven § 183 annet ledd

Vil påtalemyndigheten beholde en pågrepet person som er under 18 år, må den pågrepne fremstilles for retten «snarest mulig og senest dagen etter» pågripelsen med begjæring om fengsling, jf. straffeprosessloven § 183 annet ledd første punktum, jf. første ledd. Ender fristen på en helgedag eller dag som etter loven kan likestilles med en helgedag, kan fristen forlenges med én dag, jf. straffeprosessloven § 183 annet ledd annet punktum. I slike tilfeller vil lengste mulige fremstillingsfrist være den andre dagen etter pågripelsen.

Etter ordlyden i første punktum kan fremstilling skje opp mot 48 timer etter pågripelsen. Forlenges fristen etter annet punktum, åpner ordlyden for fremstilling opp mot 72 timer etter pågripelsen. Hvor lang tid påtalemyndigheten i praksis vil ha til å begjære den mindreårige fengslet for retten, vil likevel avhenge av hvor sent på døgnet fengslingsmøtene praktisk sett vil kunne avholdes. Departementet er kjent med at førstegangsfengslinger vanligvis avholdes senest kl. 15:00. Legges dette til grunn for beregningen av fristene i første og annet punktum, vil det i praksis kunne gå opp mot henholdsvis 39 og 63 timer fra pågripelsen til fremstilling skjer. Hovedregelen er i alle tilfelle at den pågrepne skal fremstilles for retten snarest mulig, og vanligvis før lengstefristen løper ut, jf. Prop. 135 L (2010–2011) punkt 7.2.4.2 side 53. Hvor raskt den mindreårige skal fremstilles innenfor lengstefristen, må videre tolkes i lys av gjeldende konstitusjonelle og folkerettslige forpliktelser, se punkt 13.1.2 nedenfor. Det er i forarbeidene uttalt at fremstilling så vidt mulig bør skje innen 24 timer etter pågripelsen, jf. Prop. 135 L (2010–2011) punkt 7.2.4.2 side 53.

Lengstefristen for fremstilling av personer under 18 år er kortere enn den ordinære fremstillingsfristen i straffeprosessloven § 183 første ledd, se punkt 12.2.1. Formålet er å redusere tiden mindreårige tilbringer på ventecelle før rettslig prøving foretas, samt å signalisere at saker som involverer mindreårige skal prioriteres av politiet

og påtalemyndigheten, jf. Prop. 135 L (2010–2011) punkt 14.4 side 169–170.

Lengstefristen i straffeprosessloven § 183 annet ledd er absolutt. Fortsatt frihetsberøvelse etter utløpet av fremstillingsfristen vil være ulovlig frihetsberøvelse, se Rt. 2014 side 1102 avsnitt 16.

13.1.2 Konstitusjonelle og folkerettslige forpliktelser

Hvor raskt påtalemyndigheten plikter å fremstille en mindreårig person for retten innenfor lengstefristene som er oppstilt i straffeprosessloven § 183 annet ledd, må tolkes i lys av Norges konstitusjonelle og folkerettslige forpliktelser.

Retten til å få lovligheten av en pågripelse snarlig prøvd av en uavhengig domsmyndighet følger av Grunnloven § 94 annet ledd, EMK artikkel 5 nr. 3 og SP artikkel 9 nr. 3, se henholdsvis punkt 12.2.2, 12.2.3, 12.2.4 og 12.6.1. Disse forpliktelsene gjelder i utgangspunktet også der den pågrepne personen er under 18 år. Gjennom særbestemmelser i blant annet Grunnloven og FNs konvensjon om barnets rettigheter, vedtatt av De forente nasjoner 20. november 1989 og ratifisert av Norge 8. januar 1991 (Barnekonvensjonen) nyter de mindreårige imidlertid et særlig konstitusjonelt og menneskerettslig vern, som det redegjøres kort for i det følgende.

Grunnloven § 104 annet ledd slår fast at «hva som er best for barnet» skal være «et grunnleggende hensyn» ved handlinger og avgjørelser som berører barn. Prinsippet kom inn i Grunnloven i 2014, og fungerer som en tolkningsfaktor ved fortolkningen av annen lovgivning, og som en skranke for lovgiver, jf. Dokument 16 (2011–2012) punkt 32.5.1 side 189. Grunnloven § 104 annet ledd bygger på Barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1, som fastsetter at «barnets beste» skal være «et grunnleggende hensyn» ved alle handlinger som berører barn. Det er lagt til grunn at Grunnloven § 104 annet ledd følgelig må tolkes i lys av Barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1, og at FNs barnekomité's praksis vil gi nyttige bidrag i den forbindelse, jf. Dokument 16 (2011–2012) side 192 og Rt. 2015 side 93 avsnitt 57 og 64. Barnekonvensjo-

nen gjelder som norsk lov og skal ved motstrid gå foran internrettslige lovbestemmelser, jf. menneskerettsloven § 2 nr. 4 og § 3.

Ovennevnte formuleringer i Grunnloven § 104 annet ledd og Barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1 tilsier at hensynet til barnets beste skal tillegges stor, men ikke nødvendigvis avgjørende, vekt når det fattes avgjørelser som berører barn. Tilsvarende forståelse er lagt til grunn av FNs barnekomité, Høyesterett og Menneskerettighetsutvalget, se henholdsvis General Comment nr. 14 (CRC/C/GC/14), Rt. 2015 side 93 avsnitt 64 og Dokument 16 (2011–2012) punkt 32.5.4 side 192.

Når det gjelder situasjonen der et barn er pågrepet, følger det mer konkret av Barnekonvensjonen artikkel 37 bokstav d at ethvert barn som er berøvet sin frihet skal ha rett til å prøve lovligheten av frihetsberøvelsen for en domstol, og til å få en «rask» («prompt») avgjørelse av en slik sak. Uttrykket «rask» («prompt») tilsier at fremstilling må skje snarlig, men åpner for en viss skjønsmessig vurdering. FNs barnekomité har i to generelle kommentarer til tolkningen av Barnekonvensjonen artikkel 37 bokstav d, i General Comment nr. 10 (CRC/C/GC/10) avsnitt 83 fra 2007 og i General Comment nr. 24 (CRC/C/GC/24) avsnitt 90 fra 2018, uttalt at barn som er berøvet sin frihet bør fremstilles for en domstol innen 24 timer:

«Every child arrested and deprived of his or her liberty should be brought before a competent authority within 24 hours to examine the legality of the deprivation of liberty or its continuation.»

Uttalelser fra FNs barnekomité er ikke folkerettslig bindende, men vil etter omstendighetene tillegges betydelig vekt ved tolkningen av Barnekonvensjonen, se Rt. 2015 side 93 avsnitt 64. Det avgjørende vil være hvorvidt uttalelsene må anses for å gi uttrykk for FNs barnekomités forståelse av konvensjonspartenes forpliktelser, eller om uttalelsene mer er ment som en tilrådning om hva som vil være beste praksis på konvensjonens område, jf. Rt. 2009 side 1261 avsnitt 43–44.

Slik FNs barnekomité har uttrykt seg i ovennevnte General Comment nr. 10 og General Comment nr. 24, kan det neppe innfortolkes noen absolutt fremstillingsfrist på 24 timer i Barnekonvensjonen artikkel 37 bokstav d. Blant annet taler bruken av uttrykket «should» for at FNs barnekomité oppstiller en retningslinje for hvordan konvensjonspartene ideelt sett bør – men ikke må – praktisere bestemmelsen. Departementet legger

følgelig til grunn at det etter Barnekonvensjonen artikkel 37 bokstav d ikke kreves at konvensjonsstatene praktiserer en absolutt 24-timersfrist, men at det gjelder en klar anbefaling om at mindreårige i alminnelighet bør fremstilles for retten innen 24 etter pågripelsen. Tilsvarende forståelse ble lagt til grunn i forbindelse med utformingen av dagens regel i straffeprosessloven § 183 annet ledd, se Prop. 135 L (2010–2011) punkt 7.2.4.2 side 53 og NOU 2008: 15 Barn og straff punkt 7.3.2.13 side 113.

Som det fremgår av punkt 12.2.4 og 12.6.1, kan det fra SP artikkel 9 nr. 3 utledes et krav om at den pågrepne som den klare hovedregel skal fremstilles innen 48 timer etter pågripelsen. Når det gjelder hvor raskt («prompt») personer under 18 år skal fremstilles etter denne bestemmelsen, har FNs menneskerettighetskomité uttalt at «[a]n especially strict standard of promptness, such as 24 hours, should apply in the case of juveniles», jf. General Comment nr. 35 (CCPR/C/GC/35) avsnitt 33. Til forskjell fra uttalelsene som gjelder den ordinære 48-timersfristen, har FNs menneskerettighetskomités formuleringer om den kortere fremstillingsfristen for mindreårige karakter av å være en anbefaling om hvilken tidsfrist som bør – men ikke må – tilstrebes av konvensjonsstatene: FNs menneskerettighetskomité uttrykker at en strengere standard «bør» («should») gjelde for tilfellene der den pågrepne er mindreårig, og angir 24 timer som et eksempel («such as») på hva som vil kunne være en tilstrekkelig streng frist i så måte. FNs menneskerettighetskomité viser i en fotnote til ovennevnte uttalelse fra FNs barnekomité i General Comment nr. 10 avsnitt 83.

Departementet legger etter dette til grunn at det ikke kan utledes noen absolutt 24-timersfrist fra de konstitusjonelle eller folkerettslige forpliktelsene som straffeprosessloven § 183 annet ledd må tolkes i lys av. Det må likevel være klart at kravet om at fremstilling skal skje raskt, må tolkes strengt innenfor 48-timersfristen som for øvrig gjelder etter SP artikkel 9 nr. 3, og at FNs menneskerettighetskomité og FNs barnekomité anser en 24-timersfrist som tilstrekkelig i så måte.

13.2 Andre lands rett

I *Sverige, Finland og Danmark* gjelder de ordinære reglene for fremstilling av pågrepne personer for fengsling også i tilfeller hvor den pågrepne er under 18 år. En nærmere redegjørelse for disse reglene er inntatt i punkt 12.3, og innebærer i korte trekk at påtalemyndigheten etter svensk og

finsk rett skal fremstille den mindreårige for varetekt uten forsinkelse og senest klokken tolv den tredje dagen etter pågripelsen. Etter dansk rett skal den mindreårige fremstilles for fengsling innen 24 timer etter pågripelsen. Hvis retten finner at varetektsfengsling ikke er utelukket, samtidig som retten finner at den av visse grunner ikke kan ta stilling til varetekts spørsmålet, kan retten forlenge fristen med 24 timer av gangen i alt tre ganger. Dermed kan det etter dansk rett gå maksimalt fire døgn før den mindreårige må varetektsfengsles eller løslates.

13.3 Straffeprosessutvalgets forslag

Straffeprosessutvalget foreslår at fremstilling for retten av en mistenkt under 18 år skal skje senest 24 timer etter pågripelsen, se utkastet til ny straffeprosesslov § 15-11 annet ledd. Forslaget innebærer at fremstillingsfristen for fengsling av mindreårige vil være kortere enn i dag, og at fristen vil være uten unntak. Bakgrunnen for at det foreslås en absolutt 24-timersfrist er ikke beskrevet av utvalget.

13.4 Høringsinstansenes syn

Kun *Politidirektoratet* uttaler seg om Straffeprosessutvalgets forslag til innskjerping av fremstillingsfristen for fengsling av mistenkte under 18 år. Politidirektoratet mener at det er betenkelig med en absolutt 24-timersfrist, og tar til orde for at fristen utvides noe. Blant annet påpeker direktoratet at fengsling av mindreårige først og fremst er aktuelt i alvorlige saker, og at en for kort frist vil kunne få som konsekvens at saken ikke i tilstrekkelig grad blir opplyst, og at man må ta stilling til fengslingsspørsmålet på et tynt og mangelfullt grunnlag. En for kort frist vil videre kunne påvirke barnevernets mulighet til å fremskaffe alternative og mindre inngripende tiltak. Politidirektoratet foreslår derfor at regelen endres slik at fremstilling for retten av mistenkte under 18 år skal skje «snarest og senest dagen etter pågripelsen». Dette vil gi større fleksibilitet. Fremstilling mot utløpet av lengstefristen blir først og fremst aktuelt der tungtveiende hensyn foreligger.

13.5 Departementets vurdering

Departementet har kommet til at det bør foreslås en viss innskjerping av fremstillingsfristen for

fengsling av personer under 18 år i straffeprosessloven § 183 annet ledd. Som det fremgår nedenfor, går departementet inn for en noe mer begrenset innskjerping enn hva Straffeprosessutvalget legger opp til.

Straffeprosessutvalget foreslår at mistenkte under 18 år skal fremstilles for retten senest 24 timer etter pågripelsen, uten mulighet for unntak. Legges det til grunn at fengslingsmøter vanligvis berammes innen kl. 15:00 i tingretten, vil utvalgets forslag innebære at lengstefristen for fremstilling i praksis reduseres fra omkring 39 timer til 24 timer i tilfellene der fremstilling i dag skal skje «senest dagen etter pågripelsen» etter straffeprosessloven § 183 annet ledd første punktum. I tilfeller der lengstefristen i dag kan forlenges etter straffeprosessloven § 183 annet ledd annet punktum, vil lengstefristen i praksis reduseres fra 63 timer til 24 timer. Utvalget begrunner ikke hvorfor en absolutt 24-timersfrist foreslås. Som det følger av vurderingen nedenfor, mener departementet uansett at en noe mer fleksibel regel enn en absolutt 24-timersfrist vil ha de beste grunner for seg.

Det er på det rene at barns særlige sårbarhet, og den særskilte belastningen det er for barn å bli berøvet friheten, tilsier at perioden fra pågripelse til fremstilling er kortest mulig. Gode grunner taler for at fremstillingsfristen for barn bør være kortere enn for voksne. Slik departementet ser det, vil likevel en lovfesting av en absolutt 24-timersfrist innebære en unødvendig – og i visse tilfeller også en lite hensiktsmessig – innstramning av lengstefristen i straffeprosessloven § 183 annet ledd. En lovtekst som fastsetter en absolutt 24-timersfrist ville riktignok bringe ordlyden i uttrykkelig samsvar med anbefalingene fra FNs barnekomité og FNs menneskerettighetskomité. Noe krav om at det skal gjelde en absolutt 24-timersfrist kan imidlertid ikke leses ut av relevante konvensjonsforpliktelser, se punkt 13.1.2. Departementet kan således ikke se at lengstefristen må innskjerpes til en absolutt 24-timersfrist av hensyn til folkerettslige forpliktelser. Lovfestingen av en absolutt 24-timersfrist anses heller ikke nødvendig for at Norge lojalt skal kunne ivareta de folkerettslige anbefalingene på en hensiktsmessig måte. Også etter dagens regel skal mindreårige personer fremstilles for retten snarest mulig innenfor lengstefristen, og så vidt mulig innen 24 timer, jf. Prop. 135 L (2010–2011) punkt 7.2.4.2 side 53. Departementet merker seg i den forbindelse at dagens ordlyd angir en kortere lengstefrist enn fristene som gjelder for fremstilling av personer under 18 år i gjeldende svensk, dansk og finsk rett.

Slik departementet ser det, foreligger det gode grunner for å videreføre regelen om at personer under 18 år skal fremstilles for retten «snarest mulig og senest dagen etter pågripelsen» i straffeprosessloven § 183 første punktum. Det følger av redegjørelsen inntatt i Prop. 135 L (2010–2011) punkt 7.2.4.2 side 53 at det ved innføringen av gjeldende fremstillingsfrist var et bevisst valg å ikke lovfeste en fremstillingsfrist på 24 timer etter pågripelsen. Som begrunnelse ble det vist til at det kunne tenkes tilfeller hvor omstendigheter i den enkelte sak ville gjøre det vanskelig å overholde en 24-timersfrist på en forsvarlig måte, se Prop. 135 L (2010–2011) punkt 7.2.4.2 side 53. En slik begrunnelse gjør seg etter departementets syn gjeldende også i dag. Det vises til at *Politidirektoratet* opplyser at den foreslåtte 24-timersfristen vil kunne skape problemer med å sikre et tilstrekkelig og forsvarlig grunnlag for vurderingene som skal foretas før et eventuelt fengslingsmøte der den pågrepne er under 18 år, sett i lys av at mindreårige som regel bare pågripes i alvorlige saker. Videre påpeker Politidirektoratet at en såpass kort frist vil kunne påvirke barnevernets mulighet til å før fengslingsmøtet fremskaffe alternative og mindre inngripende tiltak som vil kunne ivareta fengslingsformålet, jf. straffeprosessloven § 183 tredje og fjerde ledd. Departementet er enig i at dette er viktige forhold som tilsier at fremstilling etter omstendighetene bør kunne skje noe senere enn 24 timer etter pågripelsen, også av hensyn til den mindreårige selv.

Departementet går derfor inn for å videreføre den noe mer fleksible fremstillingsfristen i straffeprosessloven § 183 annet ledd første punktum, som fastsetter at personer under 18 år fremstilles for fengsling «snarest mulig og senest dagen etter» pågripelsen. Dette vil i tillegg innebære at fremstillingsfristen fortsatt vil sammenfalle med fristen for å overføre den mindreårige fra politiarrest til fengsel, jf. forskrift om bruk av politiarrest § 3-1 annet punktum, noe departementet finner hensiktsmessig. Departementet understreker at fremstilling innen 24 timer etter pågripelsen fort-

satt skal tilstrebes, i tråd med anbefalingene fra FNs barnekomité og FNs menneskerettighetskomité.

Når det gjelder hjemmelen til å forlenge fremstillingsfristen med én dag etter straffeprosessloven § 183 annet ledd annet punktum, foreslår departementet at denne oppheves. Muligheten til å forlenge fristen i tilfeller der den opprinnelige fristen som er oppgitt i første punktum faller på en helgedag eller helligdag, ble ved innføringen begrunnet i ressurshensyn, jf. Prop. 135 L (2010–2011) punkt 7.2.4.2 side 53. Som følge av helge- og helligdagsvaktordningen som nå må etableres hos politi, påtalemyndighet og domstoler for å sikre overholdelse av 48-timersfristen som foreslås innført i nytt § 183 første ledd, se punkt 12.6.2, gjør dette ressurshensynet seg ikke lenger gjeldende på samme måte. Ettersom det bør gå kortest mulig tid fra en mindreårig person pågripes til vedkommende eventuelt fremstilles for fengsling, mener departementet at slike ressurshensyn ikke lenger kan begrunne et unntak fra regelen i § 183 annet ledd første punktum. En oppheving av muligheten til å forlenge fremstillingsfristen i § 183 første ledd annet punktum vil i tillegg bringe fristen for fremstilling av mindreårige enda nærmere anbefalingene fra FNs barnekomité og FNs menneskerettighetskomité, se punkt 13.1.2 foran. En slik innskjerping vil også plassere fremstillingsfristen tydeligere innenfor den ordinære 48-timersfristen i SP artikkel 9 nr. 3, se punkt 12.6.1 foran. I lys av forslaget til innføring av en 48-timersfrist i § 183 første ledd, anses sistnevnte konsekvens også lovteknisk gunstig, i det man ellers ville kunne komme i den situasjonen at lengstefristen for fremstilling av mindreårige etter § 183 annet ledd annet punktum ville strekke seg lenger enn 48-timersfristen som gjelder for frihetsberøvede voksne i § 183 første ledd.

Departementet foreslår etter dette at fremstillingsfristen i straffeprosessloven § 183 annet ledd innskjerpes, ved at muligheten for å forlenge lengstefristen i bestemmelsens annet punktum oppheves.

14 Påtalemyndigheten og dens virksomhet

14.1 Strafforfølgingsplikten

14.1.1 Gjeldende rett

Det følger av straffeprosessloven § 62 a første ledd at påtalemyndigheten skal påtale straffbare handlinger med mindre annet er bestemt. Straffeprosessens overordnede mål er å realisere straffansvar. En grunnleggende forutsetning er derfor at straffbare forhold forfølges av det offentlige. Når lovgiver har besluttet at visse handlinger skal være belagt med straff, taler hensynene til likebehandling og håndheving av den materielle retten for at påtalemyndigheten lojalt forfølger slike handlinger.

14.1.2 Straffeprosessutvalgets forslag

Utvalget går inn for å videreføre utgangspunktet om påtaleplikt for påtalemyndigheten, se utredningen punkt 8.3.2 side 194 flg. Utvalget mener imidlertid at loven bør synliggjøre at strafforfølgingsplikten ikke bare innebærer en plikt til å påtale straffbare forhold, men også en mer vidtrekkende plikt til å forfølge overtredelser av straffelovgivningen når vilkårene for dette er tilstede. Utvalget foreslår derfor at straffeprosessloven uttrykkelig skal bestemme at påtalemyndigheten som ledd i forfølgningen av straffbare handlinger «skal» beslutte og lede etterforskning, beslutte og fremsette begjæring om tvangstiltak, avgjøre spørsmål om påtale, møte for domstolene og sende avgjørelser til fullbyrding, se lovutkastet § 2-2 annet punktum.

14.1.3 Høringsinstansenes syn

Av høringsinstansene har *Advokatforeningen*, *Nordland statsadvokatembeter* og *Riksadvokaten* uttalt seg om forslaget.

Nordland statsadvokatembeter og *Riksadvokaten* støtter utvalgets forslag. *Advokatforeningen* mener det er uheldig å bruke ordet «skal» i oppstillingen av strafforfølgingspliktens forskjellige sider. *Advokatforeningen* uttrykker bekymring for at ordlyden kan gi grunn til å tro at påtalemyndighe-

ten er pålagt en plikt til å benytte seg av tvangsmidler i etterforskningen, og foreslår derfor å bytte ut «skal» med «kan», slik at det fremkommer tydelig at de opplistede handlingene ikke er plikter for påtalemyndigheten under strafforfølgningen.

14.1.4 Departementets vurdering

Departementet går i likhet med utvalget inn for å endre lovens ordlyd for å presisere at strafforfølgingsplikten ikke bare innebærer en plikt til å påtale overtredelser av straffelovgivningen, jf. forslag til endring av straffeprosessloven § 62 a første ledd. Departementet mener imidlertid at det ikke er behov for å liste opp de ulike sidene av strafforfølgingsplikten slik utvalget har foreslått. Ved å presisere at påtalemyndigheten plikter å «forfølge» overtredelser av straffelovgivningen vil det fremgå tilstrekkelig klart at strafforfølgingsplikten omfatter plikt både til etterforskning og påtale av straffbare forhold.

14.2 Påtalemyndighetens objektivitetsplikt

Straffeprosessloven § 55 a fjerde ledd bestemmer at påtalemyndighetens tjenestemenn «skal opptre objektivt i hele sin virksomhet, herunder på etterforskningsstadiet, når det treffes påtalevedtak og ved irettføring av saken». Kravet om objektivitet innebærer en plikt for påtalemyndigheten til, på alle stadier av straffesaksbehandlingen, å utrede og ta i betraktning både det som taler mot, og det som taler til fordel for mistenkte, jf. straffeprosessloven § 226 tredje ledd. Det vises også til riksadvokatens rundskriv nr. 2/2017 om Etske retningslinjer for medarbeidere i påtalemyndigheten, hvor kravet til objektivitet er inntatt i retningslinje nr. 3.

Kravet om objektivitet må ses i sammenheng med den offentlige interesse i strafforfølgning, som innebærer en interesse i at skyldige trekkes til ansvar og at ingen skal utsettes for forfølgning eller straff hvis de er uskyldige, eller ilegges en strengere reaksjon enn det er grunnlag for. At

påtalemyndigheten opptrer objektivt er en forutsetning for å realisere straffeprosessens ideal om riktige avgjørelser, og bidrar til å veie opp for skjevheten i styrkeforholdet mellom den offentlige påtalemyndigheten og mistenkte.

Straffeprosessutvalget finner det klart at straffeprosessloven bør inneholde en uttrykkelig regulering av objektivitetsplikten, men at ordlyden i dagens bestemmelse bør endres, se utredningen punkt 8.3.4 side 196 og utvalgets lovutkast § 2-3 første ledd. Ifølge utvalget er det tilstrekkelig at loven gir uttrykk for at plikten gjelder for hele virksomheten. Oppramsingen i den gjeldende bestemmelsen er etter utvalgets syn overflødig. Utvalget mener også at objektivitetsplikten under etterforskningen bør reguleres særskilt. Dette begrunnes med at plikten ikke bare gjelder for påtalemyndigheten, men også for enhver som deltar i etterforskningen på påtalemyndighetens vegne. Utvalget foreslår derfor å lovfeste at etterforskningen skal være objektiv. Det vises til utredningen punkt 14.2.4 side 304 og lovutkastet § 13-4.

Ingen av *høringsinstansene* har kommentert utvalgets forslag.

Departementet mener at ordlyden i straffeprosessloven § 55 a fjerde ledd bør forenkles slik utvalget har foreslått. I likhet med utvalget er departementet av den oppfatning at det ikke er nødvendig at bestemmelsen eksemplifiserer når objektivitetsplikten gjelder. Oppstillingen kan derfor oppheves. Objektivitetsplikten gjelder på alle stadier av strafforfølgningen.

Ved lov 1. november 2019 nr. 71 ble prinsippet om påtalemyndighetens uavhengighet nedfelt i straffeprosessloven § 55. Kravet til objektivitet er i likhet med prinsippet om påtalemyndighetens uavhengighet et grunnleggende utgangspunkt for påtalemyndighetens virke. Etter departementets syn bør begge disse forutsetningene fremgå av den innledende bestemmelsen i lovens kapittel 6. Departementet foreslår derfor å flytte gjeldende § 55 a fjerde ledd til et nytt § 55 annet ledd.

Departementet foreslår også å presisere kravet om at etterforskningen skal være objektiv i loven. Endringen foreslås inntatt som nytt første punktum i straffeprosessloven § 226 tredje ledd. På den måten vil det fremgå at objektivitetsplikten gjelder for enhver som utfører etterforskning på vegne av påtalemyndigheten. Dette vil primært gjelde tjenestemenn i politiet.

14.3 Instruksjonsmyndighet i påtalemyndigheten

14.3.1 Gjeldende rett

Etter gjeldende rett har overordnet nivå i påtalemyndigheten alminnelig instruksjons- og omgjøringsmyndighet overfor underordnet nivå. Riksadvokaten og statsadvokatene kan således instruere påtalemyndigheten i politiet og politiet om alle sider ved etterforskningen, jf. straffeprosessloven §§ 225 annet ledd og 58 annet ledd. Overordnet påtalemyndighet kan dessuten overta behandlingen av en sak som hører under en underordnet, eller overføre behandlingen til en annen underordnet, jf. straffeprosessloven § 59 første ledd. Selv om det ikke uttrykkelig fremgår av loven, kan overordnet nivå også instruere underordnet påtalemyndighet i enkeltsaker. Dette omfatter å instruere om hvordan en sak skal behandles og avgjøres. Overordningsforholdet kommer også til uttrykk i § 58 første ledd. Overordnet nivå i påtalemyndigheten kan i tillegg av eget tiltak eller etter klage, med enkelte begrensninger, omgjøre vedtak truffet av underordnede, jf. straffeprosessloven §§ 75 og 59 a.

Et omdiskutert spørsmål er om, og eventuelt i hvilken utstrekning, det også gjelder instruksjons- og omgjøringsmyndighet i enkeltsaker innenfor det enkelte nivå i påtalemyndigheten. Straffeprosessloven har ingen bestemmelser som uttrykkelig regulerer spørsmålet. Spørsmålet kan besvares med utgangspunkt i at påtalemyndigheten tilhører den utøvende myndighet og således er en forvaltningsgren underlagt egne saksbehandlingsregler gjennom straffeprosessloven. Virksomheten er unntatt forvaltningsloven etter forvaltningsloven § 4 første ledd bokstav b, men det er antatt at de mer generelle forvaltningsrettslige regler og prinsipper også kommer til anvendelse for påtalemyndighetens virksomhet. Innen statsforvaltningen gjelder en alminnelig hovedregel om instruksjonsmyndighet, som er et direkte utslag av at den «utøvende makt er hos kongen», jf. Grunnloven § 3.

Eckhoff og Smith har påpekt at Regjeringen har instruksjonsmyndighet overfor alle lavere organer i det hierarkiet som statsforvaltningen utgjør, og at tilsvarende gjelder lenger ned i hierarkiet, der ledelsen av den enkelte avdeling mv. har instruksjonsmyndighet. Hovedregelen er også at det kan gis både generelle instruksjoner og instruksjoner om enkelttilfeller, se Eckhoff og Smith: Forvaltningsrett (11. utgave, Oslo 2018) side 151.

Ved én anledning har Høyesterett lagt til grunn at straffeprosessloven § 59 må tolkes slik at sjefen for Økokrim ikke har instruksjonsmyndighet overfor den enkelte statsadvokat ved embetet, se HR-2001-1527-A, HR-2000-770 og HR-2001-890 (tre saker behandlet sammen). Høyesterett begrunnet ikke standpunktet nærmere. Ved to anledninger har riksadvokaten imidlertid gitt uttrykk for et annet syn, se Politidirektoratets rapport 2. mars 2012 i anledning tilsyn ved Økokrim punkt 7.3 og riksadvokatens rapport om den såkalte Monika-saken 26. januar 2016, side 13. Straffeprosessutvalget har, ut fra generelle forvaltningsrettslige prinsipper, også lagt til grunn at politimestrene og embetslederne på statsadvokativnivå i dag har instruksjonsmyndighet overfor underordnede ved samme tjenestested. Straffeprosessloven § 59 første ledd må ses som et uttrykk for en slik instruksjonsmyndighet, fordi det i realiteten er lite som skiller det å «overta behandlingen» fra det å instruere om hva som skal bli avgjørelsen, se utvalgets utredning punkt 8.2.6.1 side 191.

I NOU 2017: 5 *En påtalemyndighet for fremtiden (Påtaleanalysen)* legges det også til grunn at det foreligger en slik intern instruksjonsadgang. Påtaleanalyseutvalget viser til Straffeprosessutvalgets redegjørelse av dagens rettslige situasjon og behovet for lovregulering av slik myndighet. Påtaleutvalget uttaler at Straffeprosessutvalgets redegjørelse er dekkende også for deres syn. Standpunktet begrunnes nærmere slik i punkt 2.8.3 side 41:

«Som et ledd i styringen av egen enhet må det foreligge en slik rett for overordnet leder. Politidistriktene og statsadvokatembetene har hatt en markant økning i antall ansatte og saker som de har til behandling, og avgjørelsene må fremstå som enhetlige. Det tilsier et økt behov for styring.»

Det er i juridisk litteratur reist sterk kritikk mot Straffeprosessutvalgets konklusjon. Det vises til at utvalget har et annet syn på gjeldende rett enn den oppfatning det har vært alminnelig enighet om i teorien. Når det gjelder forholdet mellom førstestatsadvokaten og statsadvokatene er rettstilstanden beskrevet slik av Gert Johan Kjølby, Påtalerett (2. utgave, Bergen 2019) side 247:

«Førstestatsadvokaten er embetsleder i statsadvokatregionene [...]. Embetslederansvaret har først og fremst arbeidsrettslige og økonomisk-administrative sider, og det har i teorien

vært alminnelig enighet om at førstestatsadvokaten ikke anses som *overordnet* de øvrige statsadvokatene ved samme embete og heller ikke har instruksjonsmyndighet i *enkelt saker* som behandles av andre statsadvokater.»

Kjølby setter spørsmålsteget ved Straffeprosessutvalgets standpunkt om at det i realiteten er liten forskjell mellom myndighet til å overta en sak og instruksjonsmyndighet, se side 249. Han viser også til at dersom førstestatsadvokaten får slik myndighet som utvalget foreslår, vil det medføre at statsadvokatene i realiteten reduseres til «førstestatsadvokatfullmektiger». Det er etter Kjølby syn ikke rettskildemessig grunnlag for å hevde at fast utnevnte statsadvokater kan instrueres i påtaleavgjørelser.

Kritikken deles også av Ørnulf Øyen. I hans artikkel «Noen tanker om instruksjonsmyndighet innad i påtalemyndigheten – særlig om organinterne og saksspesifikke instruksjoner» inntatt på side 655 i *Straff og Frihet*, festskrift til Tor-Aksel Busch (2019), kritiseres Straffeprosessutvalgets vurdering av gjeldende rett. Øyen viser blant annet til at det er de særlige rettskildene innen påtaleretten som må ligge til grunn for en vurdering av om det foreligger slik instruksjonsrett. Det er uheldig når utvalget begrunner sitt syn med de allmenne regler om instruksjonsmyndighet i statsretten og forvaltningsretten. Øyen avslutter sin artikkel på side 663 med en oppfordring til lovgiver:

«Uavhengig av hva en mener er og bør være gjeldende rett, er det viktig å operere med et klart og prinsipielt skille mellom saksspesifikke instruksjoner og delvis overtakelse av en sak.»

14.3.2 Straffeprosessutvalgets forslag

Straffeprosessutvalget foreslår å videreføre og tydeliggjøre gjeldende regler om instruksjonsmyndighet for overordnet nivå i påtalemyndigheten overfor underordnet nivå, se utredningen punkt 8.2.6.2 side 193 og lovutkastet § 2-9. Utvalget foreslår å presisere i lovteksten at overordnet nivå har instruksjonsmyndighet, og at dette blant annet innebærer kompetanse til å beordre underordnet om etterforskning, overføre en sak til en annen underordnet, til selv å overta behandlingen, å gi ordre om avgjørelse av påtalespørsmålet og til å omgjøre vedtak. Forslaget begrunnes med at dette er et grunnleggende og selvsagt utslag av påtalemyndighetens hierarkiske struktur og alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper, og at

instruksjonsmyndigheten derfor bør fremgå tydeligere av loven enn hva som er tilfellet i dag.

Straffeprosessutvalget foreslår også å lovfeste at lederen ved det enkelte statsadvokatembete eller politidistrikt har tilsvarende instruksjonsmyndighet overfor underordnede innenfor samme nivå, se utredningen punkt 8.2.6.2 på side 193 og 194. Utvalget legger instruksjonsmyndigheten til leder for embetet med en forutsetning om at vedkommende kan delegere myndigheten til underordnede. Forslaget begrunnes med at politi- og embetslederne må ha tilstrekkelige virkemidler til å utføre sine lederoppgaver, og at den organinterne instruksjonsmyndigheten er et nødvendig virkemiddel i den sammenheng.

Straffeprosessutvalget viser til lederens totalansvar for etatens virksomhet, og at lederen som ledd i et slikt ansvar må kunne treffe beslutninger om saksinntak, sakstilskjæring og saksstyring, se utredningen punkt 8.2.6.2 side 194. Utvalget viser også til at større politidistrikter, og etter hvert også formentlig større statsadvokatembeter, har forsterket behovet for formelle styringsmekanismer. Til slutt bemerker utvalget at en løsning hvor den enkelte påtalejurist står «fritt» i forholdet til ledelsen ved det enkelte tjenestestedet vil mangle intern sammenheng med de øvrige reglene om overordnet organs instruksjonsmyndighet, for ikke å si lederens adgang til selv å overta og avgjøre saken.

14.3.3 Høringsinstansenes syn

Av høringsinstansene har *Det nasjonale statsadvokatembetet*, *Hordaland statsadvokatembeter*, *Møre og Romsdal statsadvokatembeter*, *Oslo statsadvokatembeter*, *Politidirektoratet*, *Riksadvokaten*, *Rogaland statsadvokatembeter*, *Sogn og Fjordane statsadvokatembeter*, *Statsadvokatenes forening*, *Vestfold og Telemark statsadvokatembeter*, *Økokrim* og *Øst politidistrikt* uttalt seg om forslagene.

Riksadvokaten støtter forslaget om å tydeliggjøre at overordnet påtalemyndighet har instruksjons- og omgjøringsmyndighet overfor underordnet nivå. *Riksadvokaten* bemerker at forslaget «viderefører gjeldende rett, og er ukontroversielt». Ingen av de øvrige høringsinstansene har kommet med merknader til forslaget.

Politidirektoratet, *Riksadvokaten*, og *Økokrim* støtter forslaget om lovfesting av instruksjonsmyndighet innenfor samme nivå. *Hordaland statsadvokatembeter*, *Møre og Romsdal statsadvokatembeter*, *Oslo statsadvokatembeter*, *Rogaland statsadvokatembeter*, *Sogn og Fjordane statsadvokatembeter*

og *Vestfold og Telemark statsadvokatembeter* støtter ikke forslaget. De nevnte statsadvokatembetene er også av den oppfatning at slik instruksjonsmyndighet ikke følger av gjeldende rett.

Statsadvokatembetene som har uttalt seg, er primært bekymret for at den foreslåtte lovfestingen vil rukke ved selvstendigheten og uavhengigheten til den enkelte statsadvokat. Det vises til at statsadvokatene er embetsmenn utnevnt av Kongen i statsråd og at de derfor bør kunne treffe sine avgjørelser uavhengig av embetslederen. *Vestfold og Telemark statsadvokatembeter* bemerker i den sammenheng at forslaget vil kunne «legge et press på det frie og faglig forsvarlige skjønn som den enkelte medarbeider i påtalemyndigheten har innenfor rammene som regelverk og generelle direktiver åpner for».

Flere av statsadvokatembetene påpeker også at den foreslåtte instruksjonsmyndigheten vil gjøre det vanskelig for møtende aktor å overholde objektivitetsplikten, og at det er uforenlig med rollen som aktor å iretteføre saker der tiltalen i realiteten er besluttet av embetslederen.

Hordaland statsadvokatembeter gir uttrykk for at utvalget har en for ambisiøs tilnærming til embetsledernes rolle ved det enkelte kontor. Det påpekes at den foreslåtte instruksjonsmyndigheten, og det totalansvar som tillegges embetslederen, vil lage et behov for rutiner slik at embetslederen kan sette seg inn i alle saker av et visst alvor. Det påpekes i den sammenheng at «om det nye forslaget vedtas og ansvaret skal følges opp reelt, vil embetslederens egen porteføljebehandling og opptreden i retten omtrent måtte opphøre og det enkelte påtalevedtak vil få den forsinkelse som følger av at alle vedtak skal gjennomgås av embetsleder».

Hordaland statsadvokatembeter og *Vestfold og Telemark statsadvokatembeter* etterspør også en nærmere vurdering av hvilke konsekvenser den foreslåtte lovfestingen kan få for statsadvokatenes habilitet. Det bemerkes at straffeprosessloven § 60 annet ledd om avledet inhabilitet ikke får anvendelse på statsadvokatnivå etter gjeldende rett, og at den foreslåtte lovfestingen vil kunne få konsekvenser for dette.

Vestfold og Telemark statsadvokatembeter påpeker også at instruksjonsadgangen kan tenkes å kunne medføre en klageadgang, altså at påtalejuristens avgjørelse kan påklages til embetslederen. Det anføres at en slik klageadgang er «lite formålstjenlig og vil kunne være prosessdrivende».

Riksadvokaten viser til statsadvokatembetenes innsigelser og uttaler på sin side følgende:

«Stadig høyere forventninger til Den høyere påtalemyndighet om mål- og resultatstyring, strategisk forankring, omstilling og fornying tilsier at den enkelte embetsleder får tilgang til de styringsverktøy som omgjørings- og instruksjonsmyndighet utgjør. En utvikling i denne retning vil dessuten legge bedre til rette for rettsutvikling ved at embetslederen mer systematisk kan løfte frem egnede spørsmål til avgjørelse ved domstolene, så vel som å styre i retning av en mer hensiktsmessig avgrensning («tilskjæring») av saker begrunnet i effektivitetshensyn. Det er symptomatisk at ved det statsadvokatembetet der slike hensyn lengst har gjort seg gjeldende, Økokrim, har Økokrimsjefen allerede en slik adgang.

Det er for øvrig ingen grunn til å tro at embetslederne vil misbruke en instruksjonsmyndighet eller omgjøringsadgang. En kan trygt legge til grunn at saker der det er ulik oppfatning om hvilken påtaleavgjørelse som bør treffes, i det alt vesentlige vil bli løst på annen måte enn ved instruksjon eller omgjøring. Det bør også være slik at dersom en statsadvokat unntaksvis instrueres til å handle i strid med sin egen vurdering, bør det fremkomme at avgjørelsen er truffet etter ordre.»

14.3.4 Departementets vurdering

Departementet mener i likhet med utvalget at omfanget av instruksjonsmyndigheten mellom overordnet og underordnet nivå i påtalemyndigheten bør tydeliggjøres i loven. Da det allerede fremgår av straffeprosessloven §§ 58, 75 annet ledd og 225 annet ledd at overordnet nivå kan omgjøre vedtak og beordre etterforskning, er departementet imidlertid av den oppfatning at det er tilstrekkelig å lovfeste at overordnet påtalemyndighet kan gi ordre om avgjørelsen av spørsmålet om påtale, herunder i enkeltsak.

Departementet foreslår også å lovfeste at leder av det enkelte statsadvokatembete og politimesterne har tilsvarende instruksjonsmyndighet overfor ansatte ved eget embete eller politidistrikt. Straffeprosessutvalgets utredning, høringsinstansenes merknader og etterfølgende kritikk i juridisk teori har tydeliggjort behovet for en klargjøring av gjeldende rett på dette punktet. Departementet kan i hovedsak slutte seg til de argumenter *Riksadvokaten* har fremholdt i sitt høringsinnspill.

Etter departementets syn vil en klargjøring av instruksjonsmyndigheten i lov kunne bidra til å tydeliggjøre forventningen til og behovet for over-

ordnet ledelse og styring av påtalemyndighetens håndtering av straffesaker. Instruksjonsmyndigheten vil kunne fungere som et overordnet styringsverktøy for å prioritere ressurser, og som et virkemiddel til å effektivisere porteføljeforvaltningen i etatene. Instruksjonsmyndigheten er derimot ikke ment som et middel for detaljstyring. Som flere av *statsadvokatembetene* påpeker, vil en slik detaljstyring uansett være umulig innenfor dagens rammer. I likhet med utvalget er departementet av den oppfatning at instruksjonsmyndigheten kun skal gjøre det mulig for embetslederen å gripe inn ved behov.

Departementet er enig med *Riksadvokaten* i at statsadvokatene ikke har en så særegen stilling at de bør ha en selvstendighet som skiller seg sterkt fra ansatte i de aller fleste andre offentlige etater. Departementet kan heller ikke se at den foreslåtte lovfestingen vil gjøre det vanskelig for statsadvokatene å overholde objektivitetsplikten. For statsadvokatene skiller ikke slike instruksjoner seg fra saker hvor statsadvokatene må rette seg etter riksadvokatens ordre om avgjørelse av påtalespørsmålet i enkeltsak. Det er således ikke noe nytt at det kan oppstå situasjoner hvor den enkelte statsadvokat eller påtalejurist i politiet blir instruert om avgjørelsen av påtalespørsmålet i en konkret sak.

Det presiseres at en sakspesifikk instruks vil innebære at en politimester eller førstestatsadvokat selv treffer en avgjørelse om påtalespørsmålet i saken. Det å instruere vil i seg selv være en beslutning om påtalespørsmålet som den som instruerer treffer, og som vedkommende skal stå som ansvarlig for. Dette medfører at en embetsleder eller politimester ikke kan pålegge en statsadvokat eller politiadvokat å ta en beslutning med et bestemt innhold i eget navn, men at det vil være en beslutning etter «etter ordre» fra den som instruerer.

Det er uansett ingen grunn til å tro at det vil forekomme ofte at embetslederen eller politimesteren instruerer i sak hvor statsadvokaten eller påtalejuristen i politiet mener bevisene ikke er gode nok. Som *Riksadvokaten* påpeker vil slike uenigheter kunne løses på en annen måte, og på et tidligere stadium. Objektivitetsplikten ligger uansett også til grunn for embetslederens og politimesterens virksomhet.

Etter departementets syn bør man være mer tilbakeholden med å benytte instruksjonsmyndigheten på noen områder enn andre. Det vil blant annet være mer naturlig å benytte slik intern instruksjon i vurderinger knyttet til strategi, ressurser og prioriteringer. Typiske tema for dette vil

være spørsmål om tilskjæring av større saker, eller om embetet skal søke rettsavklaring gjennom enkeltsaker i domstolsapparatet eller ved henvendelse til lovgiver. Tilsvarende er det naturlig at leder er mer varsom med å overprøve bevisvurderingen under skyldspørsmålet.

Som Øyen er inne på, har pålegg om overtakelse av saker en side til instruksjonsretten. Et pålegg fra leder til en statsadvokat eller politiadvokat om å overta en sak for en kollega – for eksempel grunnet kollisjoner med andre saker som er berammet – innebærer utøvelse av instruksjonsmyndighet. På saksbehandlingsstadiet er det unaturlig å kalle et slikt pålegg for utøvelse av instruksjonsmyndighet. Dette stiller seg annerledes når saken skal føres for retten. Politijuristen eller statsadvokaten kan bli pålagt å aktorere en sak de i utgangspunktet ikke kjenner, også i tilfelle hvor den enkelte mener at saken ikke er tilstrekkelig opplyst eller tilstrekkelig bevist. Leder av embetet kan i slike situasjoner pålegge ny politiaktor eller statsadvokat å aktorere saken – og gjennomføre den etter planen – selv om dennes oppfatning av bevisbildet er annerledes enn kollegaen som har tatt ut tiltalen. Et slikt pålegg bør bare gis etter en konkret vurdering av bevisbildet i saken, og vil nok ikke skje ofte. Departementet legger også til at aktor uansett, etter endt bevisføring, vil måtte vurdere om bevisene er tilstrekkelige for domfellelse jf. straffeprosessloven § 254 første ledd.

Departementet har merket seg at det er delte meninger på dette området, blant annet statsadvokatembetenes innvendinger mot forslaget og deres bekymring for statsadvokatenes selvstendighet og uavhengighet. For å ivareta dette hensynet, er det viktig at det sikres notoritet for de instruksjoner som eventuelt gis. Riksadvokaten kan gi nærmere retningslinjer om dette. Departementet er uansett ikke bekymret for at en klargjøring i loven av at det skal være adgang til intern instruksjon, i vesentlig grad vil endre statsadvokatenes og påtalejuristens selvstendig rolle og ansvar for den enkelte sak. Intern instruksjon vil være et virkemiddel politimesteren eller førstestatsadvokaten kan benytte, men det er ikke grunn til å anta at dette vil skje i stor utstrekning.

Riksadvokaten har påpekt at en lovfesting ikke skal medføre en adgang for fornærmede eller andre til å anmode om at saken realitetsbehandles av embetslederen eller politimesteren etter at den er ferdigbehandlet av statsadvokat eller påtalejurist i politiet. Departementet deler synspunktet. Ordningen skal fortsatt være at klageretten gjelder klagebehandling ved én overordnet instans.

Embetslederen skal ikke realitetsbehandle klager utover dette.

14.4 Statsadvokatenes ansvar for fagledelse

14.4.1 Gjeldende rett

Straffeprosessloven har ingen uttrykkelig bestemmelse om statsadvokatenes ansvar for fagledelse og tilsyn med påtalemyndigheten i politiet. Det fremgår av straffeprosessloven §§ 58 og 59 at statsadvokaten er overordnet påtalemyndigheten i politiet, som blant annet innebærer at statsadvokaten kan «gi pålegg umiddelbart til politiets tjenestemenn», og at statsadvokaten helt eller delvis kan «overta behandlingen av en sak» som hører under påtalemyndigheten i politiet. Det er imidlertid etablert praksis, og en nødvendig konsekvens av overordningsforholdet, at Den høyere påtalemyndighet har et ansvar for fagledelse av påtalemyndigheten i politiet. Fagledelsen innebærer at statsadvokatembetene skal kvalitetssikre det påtalemessige arbeidet til påtalemyndigheten i politiet, gjennom veiledning, opplæring, instruksjon og kontroll, herunder tilsyn med politiets straffesaksbehandling. Ansvaret for fagledelse fremgår også av påtaleinstruksen § 7-5 annet ledd, som bestemmer at «påtalemyndigheten har ansvaret for at etterforskningen skjer i samsvar med lov og instruks». I NOU 2017: 5 *En påtalemyndighet for fremtiden – Påtaleanalysen* punkt 4.4.3 side 61 og 5.10 side 91–98 vises det også til politiske styringsdokumenter, herunder budsjettinnstillinger og tildelingsbrev, som grunnlag for statsadvokatenes ansvar for fagledelse.

Det vises ellers til riksadvokatens rundskriv «Statsadvokatenes fagledelse av politiet» nr. 3/2020.

14.4.2 Straffeprosessutvalgets forslag

Straffeprosessutvalget vurderer statsadvokatenes ansvar for fagledelse i utredningen punkt 8.2.2 på side 186. Utvalget foreslår at ansvaret lovfestes, og at det i loven angis at dette omfatter tilsyn med straffesaksbehandlingen i politiet og faglig veiledning til påtalemyndigheten i politiet.

Utvalget viser til at ansvaret for fagledelse allerede følger av gjeldende rett, men at det er en utbredt oppfatning at arbeidspress knyttet til behandlingen av enkeltsaker gir mindre tid enn ønskelig til oppgaven. Utvalget viser videre til at et stort antall straffesaker avgjøres av påtalemyndigheten i politiet, uten at statsadvokaten involveres,

og at det primært er påtalemyndigheten i politiet som har reell mulighet til å øve innflytelse på etterforskningen. Godt påtalearbeid i politiet er derfor en nøkkel til kvalitet. Av den grunn ønsker utvalget å styrke statsadvokatenes fagledelse gjennom en konkret hjemmel i straffeprosessloven.

Forslaget må sees i sammenheng med utvalgets forslag om delegasjonsadgang og instruksjonsmyndighet, som samlet er ment å bidra til fleksibilitet og mulighet for at påtalemyndigheten i politiet kan avlaste statsadvokatene i deres påtalearbeid. Påtaleanalyseutvalget har også foreslått at statsadvokatenes ansvar for fagledelse styrkes, se NOU 2017: 5 punkt 12.4.4 side 193 og 12.4.5 side 194.

14.4.3 Høringsinstansenes syn

Av høringsinstansene har *Nordland statsadvokatembeter, Oslo statsadvokatembeter, Riksadvokaten, Troms og Finnmark statsadvokatembeter* og *Øst politidistrikt* uttalt seg om forslaget.

Samtlige høringsinstanser støtter forslaget om en lovfesting av statsadvokatenes ansvar for fagledelse. *Riksadvokaten* påpeker at fagledelsen i dag er en så sentral del av statsadvokatenes virksomhet at det er naturlig at det fremheves i loven. *Øst politidistrikt* bemerker at statsadvokatene som en konsekvens av lovfestingen må tilføres ytterligere ressurser, og foreslår at det også stilles krav til at de enkelte statsadvokatembeter utarbeider planer for hvordan deres fagledelse skal utføres. *Øst politidistrikt* ber om at det vurderes om dette også bør inntas i lovteksten.

14.4.4 Departementets vurdering

Departementet mener i likhet med Straffeprosessutvalget at det er behov for å tydeliggjøre statsadvokatenes ansvar for fagledelse. En lovfesting vil etter departementets syn formalisere og rette oppmerksomhet mot fagledelse som en sentral del av statsadvokatenes oppgaver. Statsadvokatenes fagledelse av politiet skal omfatte hele straffesaksbehandlingen. Det foreslås at ansvaret nedfelles i straffeprosessloven § 57 nytt sjette ledd.

Lovendringen må sees i sammenheng med forslaget om å utvide delegasjonsadgangen for Den høyere påtalemyndighet, se punkt 14.6, som vil kunne frigjøre ressurser til gjennomføring av fagledelsen. Frigjorte ressurser er ment å kunne benyttes til en større grad av fagledelse. Riksadvokaten kan gi nærmere retningslinjer om hvordan fagledelsen skal utøves.

14.5 Påtalejuristens rolle som etterforsningsleder

14.5.1 Gjeldende rett

Straffeprosessloven § 225 første ledd første punktum bestemmer at etterforskningen skal «iverksettes og utføres av politiet». Selv om ordlyden ikke uttrykkelig sier noe om hvem som har det formelle og overordnede ansvaret for etterforskningen, er det ikke tvilsomt at det er påtalemyndigheten i politiet som har dette ansvaret etter gjeldende rett. Dette følger av etablert praksis, og av påtaleinstruksen § 7-5 annet ledd første punktum, som bestemmer at «[p]åtalemyndigheten har ansvaret for at etterforskningen skjer i samsvar med lov og instruks og kan etter behovet i den enkelte sak gi pålegg om etterforskningens gjennomføring».

Både avgjørelsen av om etterforskning skal settes i verk, og hvordan den skal gjennomføres, herunder om den skal utvides eller begrenses, samt om den skal stanses, tilligger i prinsippet påtalemyndigheten i politiet. Myndigheten til å iverksette etterforskning kan delegeres, uttrykkelig eller stilltiende, til tjenestemenn i politiet som ikke tilhører påtalemyndigheten. Uten slik delegasjon har tjenestemenn som ikke hører til påtalemyndigheten bare selvstendig myndighet til å foreta etterforskingsskritt som ikke uten skade kan utsettes, jf. straffeprosessloven § 225 første ledd annet punktum.

14.5.2 Straffeprosessutvalgets forslag

Straffeprosessutvalget foreslår å presisere det formelle ansvaret for etterforskningen i loven, se utredningen punkt 14.2.2 på side 301 og 302 og lovtkastet § 13-4. Videre foreslår utvalget å lovfeste at tjenestemenn i politiet som ikke tilhører påtalemyndigheten kan iverksette etterforskning så langt det følger av fullmakt, og at det som regel er tjenestemenn i politiet som utfører etterforskningen. Forslaget er ikke ment som en endring av gjeldende rett, og er begrunnet med et ønske om at det reelle ansvarsforholdet skal fremgå uttrykkelig av loven.

14.5.3 Høringsinstansenes syn

Av høringsinstansene har *Hordaland statsadvokatembeter, Norges politilederslag, Oslo statsadvokatembeter, Politidirektoratet, Politiets fellesforbund, PST, Riksadvokaten* og *Øst politidistrikt* uttalt seg om forslaget.

Hordaland statsadvokatembeter, Oslo statsadvokatembeter, PST og Riksadvokaten støtter utvalgets forslag. *Hordaland statsadvokatembeter* viser til at ansvaret for etterforskningen må skje i samarbeid med den politifaglige ledelsen, slik utvalget også påpeker, og at det ikke bør legges opp til mer detaljstyring enn i dag. Det bemerkes videre at det er helt sentralt at den politifaglige ledelse kan styre etterforskningen i det daglige og ta polititaktiske beslutninger underveis, uten å måtte innhente beslutninger om dette fra påtalemyndigheten. *Oslo statsadvokatembeter* og *Riksadvokaten* understreker også viktigheten av et godt samarbeid mellom den påtalemessige og politifaglige ledelsen.

Politidirektoratet støtter utvalgets forslag, men mener det er en svakhet at forslaget ikke får frem den sentrale rollen den politifaglige etterforskningslederen har. Politidirektoratet foreslår derfor å supplere bestemmelsen med at politiet har ansvaret for den praktiske gjennomføringen av etterforskningen. *Øst politidistrikt* er positive til en tydeliggjøring av ansvaret for etterforskningen, men er bekymret for at utvalgets forslag vil dreie etterforskningsprosessen i retning av en for detaljert påtalestyring, og viser til at etterforskning er en aktivitet som best gjøres når polititjenestemenn og påtalejurister samarbeider tett. Politidistriktet mener det er viktig at politiets rolle også fremgår tydelig av bestemmelsen.

Politiets fellesforbund støtter ikke forslaget. Det vises til at ordlyden i § 225 allerede legger til rette for en hensiktsmessig utnyttelse av både den juridiske og den politifaglige profesjon, og at dagens bestemmelse gjenspeiler at totalansvaret for etterforskningen ivaretas av både påtalemyndigheten og politiutdannede tjenestemenn og kvinner. Politiets fellesforbund mener også at forslaget ikke får frem det politifaglige ansvaret for etterforskningen på en god nok måte, og at det politifaglige ansvaret snarere bør tydeliggjøres enn fjernes. Det vises til at en stor del av etterforskningen i praksis foregår uten at påtaleansvarlig involveres, og at en påstand om at påtalemyndigheten bør ha ansvar for alle sider ved etterforskningen savner tilstrekkelig faglig grunnlag. Politiets fellesforbund påpeker at det i lov, forskrift eller instruks heller bør lages et klart skille mellom påtaleansvarlig med overordnet ansvar for etterforskningen og etterforskningsleder med politifaglig ansvar for gjennomføringen.

14.5.4 Departementets vurdering

Departementet foreslår i likhet med utvalget å lovfeste at etterforskning besluttet, ledes og avsluttes av påtalemyndigheten, for derved å tydeliggjøre hvem som har det overordnede ansvaret. Av samme grunn foreslår departementet å ta ordet «iverksette» ut av nytt første ledd annet punktum i straffeprosessloven § 225, slik at setningen bare bestemmer at «etterforskning utføres av politiet».

På bakgrunn av høringsinstansenes merknader finner departementet grunn til å understreke at forslaget ikke medfører noen endring i hvordan etterforskningen i praksis skal gjennomføres. Det er heller ikke hensikten at lovendringen skal innebære økt detaljstyring av politiets etterforskningsarbeid. Som i dag skal påtalemyndighetens overordnede ledelse av etterforskningen foregå i tett dialog med ansvarshavende tjenestemenn i politiet (den politifaglige etterforskningsleder), og det er fortsatt politiutdannede som vil ha ansvaret for å utføre etterforskningen og de politifaglige vurderingene. Lovendringen vil kunne bidra til effektivitet og økt kvalitet gjennom tydeliggjøring av påtalejuristens ansvar og rolle ved å redusere den slitasje som uklar rolle- og ansvarsfordeling kan medføre. Departementet vil understreke at det politifaglige ansvaret for etterforskningen ikke blir mindre viktig av den foreslåtte regulering i loven.

Departementet mener at det bør presiseres i loven at tjenestemenn i politiet som ikke tilhører påtalemyndigheten, kan beslutte etterforskning og foreta etterforskningsskritt så langt det følger av fullmakt. På den måten vil det fremgå uttrykkelig at påtalemyndigheten kan delegere spørsmålet om beslutning av etterforskning til tjenestemenn i politiet. Delegasjonsadgangen gjør det mulig for den politifaglige ledelsen å styre etterforskningen i det daglige og ta politifaglige beslutninger underveis. Etter departementets syn er det ikke behov for ytterligere presisering av at politiet har ansvaret for den praktiske gjennomføringen av etterforskningen, slik *Politidirektoratet* foreslår, eller å lovfeste et skille mellom påtalefaglig og politifaglig ledelse. På samme måte som etter gjeldende rett kan delegasjon av adgangen til å beslutte etterforskning gjøres både ved uttrykkelig og stilltiende fullmakt.

14.6 Delegasjon av påtalekompetanse

14.6.1 Riksadvokatens delegasjonsadgang

Riksadvokaten har den overordnede ledelsen av påtalemyndigheten, jf. straffeprosessloven § 56

annet ledd, og er gitt ansvaret for tiltalespørsmålet i de mest alvorlige straffesakene, jf. straffeprosessloven § 65 første ledd. Etter straffeprosessloven § 65 annet ledd kan riksadvokaten bare overlate avgjørelsen av tiltalespørsmålet til statsadvokaten «i den enkelte sak», dersom saken gjelder lovbrudd som kan straffes med fengsel inntil 21 år. I de øvrige sakene hvor riksadvokaten har påtalekompetanse er det ikke adgang til å delegere avgjørelsen av påtalespørsmålet. At avgjørelsen av påtalespørsmålet bare kan delegeres i den enkelte sak, betyr også at det ikke er adgang til delegasjon ved generell instruks.

Straffeprosessutvalget går inn for å lovfeste at riksadvokaten skal kunne delegere påtalekompetanse ved generell instruks, se utredningen punkt 8.4.1 side 197 og lovutkastet § 2-11 fjerde ledd. Utvalget foreslår også en bestemmelse om at riksadvokaten kan gi generell instruks om at avgjørelser som etter loven hører under statsadvokaten, kan treffes av påtalemyndigheten i politiet.

Utvalget begrunner forslagene med behovet for fleksibilitet, og at det synes rimelig at riksadvokaten som påtalemyndighetens øverste leder gis større rom enn i dag til å øve innflytelse på arbeidsdelingen i etatene. Etter utvalgets syn er det ingen grunn til å betvile at riksadvokaten vil benytte adgangen til delegasjon på forsvarlig vis. Utgangspunktet skal fortsatt være at riksadvokaten primært har kompetansen til å avgjøre påtalespørsmålet i saker som gjelder lovbrudd med 21 års strafferamme eller mer. Delegasjonsadgangen skal primært brukes når særlige hensyn gjør seg gjeldende. Et eksempel kan være tilfeller der det, til tross for lovbruddets strafferamme, erfaringsmessig kan forekomme noe mindre alvorlige overtredelser, og der spesialiserte påtalegrupper i politiet har særlig gode faglige forutsetninger.

Av *høringsinstansene* har *Nordland statsadvokatembeter*, *Riksadvokaten* og *Troms og Finnmark statsadvokatembeter* uttalt seg om forslaget. Alle de nevnte instansene støtter forslaget.

Departementet foreslår å endre straffeprosessloven § 65 annet ledd i samsvar med utvalgets forslag, og viser til den begrunnelse som er gitt av utvalget. En adgang for riksadvokaten til å delegere påtalekompetansen nedover i hierarkiet vil kunne bidra til bedre ressursutnyttelse i påtalemyndigheten. I tillegg antas de foreslåtte endringene å kunne bidra til at påtaleavgjørelser treffes raskere. Departementet viser til at utvidet delegasjonsadgang ikke antas å generere merarbeid av betydning for statsadvokatene og påtalemyndigheten i politiet, ettersom de i alle tilfeller

uansett må utarbeide innstilling med forslag til avgjørelse.

14.6.2 Statsadvokatens delegasjonsadgang

Statsadvokaten avgjør spørsmålet om tiltale når det ikke hører under riksadvokaten eller politiet, jf. straffeprosessloven § 66. Kompetansen gjelder primært for lovbrudd som kan straffes med fengsel i mer enn ett år, jf. den generelle kompetansen for påtalemyndigheten i politiet etter § 67 annet ledd bokstav a. Lovbrudd som kan straffes med fengsel i inntil 21 år eller mer er underlagt riksadvokatens påtalekompetanse. I tillegg er det angitt en rekke straffebud i straffeprosessloven § 65 første ledd nr. 3 til 6 og § 67 annet ledd bokstav b og c hvor påtalekompetansen likevel ligger hos enten riksadvokaten eller påtalemyndigheten i politiet. Etter gjeldende rett har ikke statsadvokaten kompetanse til å delegere avgjørelsen av spørsmålet om påtale til påtalemyndigheten i politiet, verken i den enkelte sak eller ved generell instruks.

Straffeprosessutvalget foreslår å lovfeste at statsadvokaten skal kunne overlate påtaleavgjørelsen til påtalemyndigheten i politiet i enkelt saker, se utredningen punkt 8.2.2 side 187 og lovutkastet § 2-11. Forslaget er begrunnet på samme måte som forslaget om utvidelse av riksadvokatens delegasjonsadgang, se punkt 14.6.1. En utvidelse av riksadvokaten og statsadvokatenes delegasjonsadgang vil sammen bidra til økt fleksibilitet i straffesaksbehandlingen. Som for riksadvokatens delegasjonsadgang påpeker utvalget at delegasjon primært skal være aktuelt når særlige hensyn gjør seg gjeldende. Utvalget viser til at det for eksempel kan være aktuelt med delegasjon der spesialiserte påtalegrupper i politiet har særlig gode faglige forutsetninger for å treffe påtaleavgjørelser.

Av *høringsinstansene* har *Nordland statsadvokatembeter* og *Riksadvokaten* uttalt seg om forslaget. Begge støtter forslaget.

Departementet foreslår i likhet med utvalget å lovfeste at statsadvokaten i den enkelte sak kan delegere avgjørelsen av spørsmålet om påtale til påtalemyndigheten i politiet. Endringen foreslås inntatt i nytt annet punktum i straffeprosessloven § 66. Forslaget må ses i sammenheng med forslaget om at riksadvokaten kan delegere tilsvarende ved generell instruks, se punkt 14.6.1. Forslaget til lovendring vil gi statsadvokatembetene større fleksibilitet i straffesaksbehandlingen, og vil kunne gjøre det mulig å effektivisere behandlingen av mindre krevende saker. Departementet antar at forslaget vil kunne bidra til bedre

ressursutnyttelse og til at påtaleavgjørelser kan treffes raskere. Delegasjon vil særlig være aktuelt i saker der det til tross for høy strafferamme erfaringsmessig kan forekomme noe mindre alvorlige overtredelser, og der spesialiserte påtalegrupper i politiet har særlig gode faglige forutsetninger. I tillegg kan delegasjonsadgangen være praktisk i saker med mange tiltaleposter, hvor bare én hører under overordnet påtalemyndighet.

14.7 Overføring av saker til Spesialenheten for politisaker

14.7.1 Gjeldende rett

Etter gjeldende rett har Spesialenheten for politisaker (Spesialenheten) ansvaret for strafforfølgningen i saker hvor embets- eller tjenestemenn i politiet eller påtalemyndigheten er anmeldt for eller mistenkes for å ha begått en straffbar handling i tjenesten, jf. straffeprosessloven § 67 sjette ledd første og annet punktum. Dette gjelder både etterforskning og avgjørelsen av spørsmålet om påtale, så lenge spørsmålet om påtale ikke hører under riksadvokaten, jf. § 67 sjette ledd tredje punktum. Spesialenheten er ikke en del av påtalemyndigheten, jf. straffeprosessloven § 55, men har etterforsknings- og påtalekompetanse innenfor sitt saksområde. Det fremgår av § 67 sjette ledd tredje punktum at Spesialenhetens leder har kompetanse til å avgjøre tiltalespørsmålet i saker som hører under organets ansvarsområde, med unntak av de saker der avgjørelsen skal treffes av riksadvokaten. Det følger av sjette ledd femte punktum at Spesialenheten er underlagt riksadvokatens instruksjonsmyndighet.

I påtaleinstruksen kapittel 34 er det gitt nærmere regler om Spesialenhetens kompetanse. Videre har riksadvokaten gitt retningslinjer i rundskriv nr. 3/2006. I saker med to eller flere mistenkte, der ikke alle er ansatt i politiet eller påtalemyndigheten, avgjør riksadvokaten om Spesialenheten skal lede etterforskningen av hele saken, eller om ledelsen av etterforskningen skal deles, jf. påtaleinstruksen § 34-9 tredje ledd første punktum. I saker hvor det er mistanke om at en ansatt i politiet eller påtalemyndigheten har begått straffbare handlinger både i og utenfor tjenesten, avgjør riksadvokaten om enheten skal lede etterforskningen av hele saken, eller om ledelsen av etterforskningen og avgjørelsen av påtalespørsmålet skal deles, jf. § 34-9 tredje ledd annet punktum.

14.7.2 Straffeprosessutvalgets forslag

Straffeprosessutvalget foreslår i det vesentlige å videreføre Spesialenhetens ansvarsområde, jf. utredningen punkt 8.2.4 på side 188 og lovutkastet § 2-15. Utvalget foreslår imidlertid å lovfeste en generell adgang for riksadvokaten til å beslutte overføring av saker til Spesialenheten når det er grunn til det. Utvalget viser i den sammenheng til påtaleinstruksen § 34-9 tredje ledd, som åpner for dette i saker med flere mistenkte eller flere forhold, der kun deler av sakskomplekset er underlagt enhetens alminnelige saksområde. Utvalget foreslår at riksadvokaten også kan overføre saker til enheten i andre tilfeller når behovet for uavhengighet til politiet og den øvrige påtalemyndighet, hensynet til offentlighetens tillit eller andre særlige grunner tilsier det.

14.7.3 Høringsinstansenes syn og departementets vurdering

Ingen av *høringsinstansene* har hatt innvendinger mot forslaget.

Departementet foreslår i likhet med utvalget å lovfeste en generell adgang for riksadvokaten til å overføre saker til Spesialenheten. Det vises til utvalgets begrunnelse for forslaget. Selv om det neppe vil være aktuelt å overføre mange saker til Spesialenheten, ut over de saker enheten behandler i dag, kan det være hensiktsmessig med en slik adgang i enkelte tilfeller. Overføring kan for eksempel være hensiktsmessig der det er tvil om et anmeldt forhold er begått i eller utenfor tjenesten, og i saker der en person i ledende stilling i politiet eller påtalemyndigheten er anmeldt for å ha begått et straffbart forhold utenfor tjenesten.

14.8 Frafall av riksadvokattiltale

Etter gjeldende rett kan aktor frafalle enkelte tiltaleposter eller tiltalen i sin helhet under hovedforhandlingen, jf. straffeprosessloven § 254 første ledd første punktum. Dersom spørsmålet om tiltale hører under Kongen eller riksadvokaten, krever frafall likevel samtykke fra riksadvokaten, jf. straffeprosessloven § 254 første ledd annet punktum. Ved lov 1. november 2019 nr. 71 om endringer i straffeprosessloven (påtalemyndighetens uavhengighet m.m.) ble bestemmelsene om Kongens tiltalekompetanse opphevet, slik at det bare er frafall av riksadvokattiltale som krever samtykke fra riksadvokaten i dag.

Straffeprosessutvalget foreslår å avskaffe kravet om samtykke for å frafalle riksadvokattiltale. Forslaget begrunnes ikke nærmere, utover generelle henvisninger til effektivitet.

Riksadvokaten støtter forslaget. Ingen andre har uttalt seg om forslaget.

Departementet foreslår i likhet med utvalget å avskaffe kravet om samtykke fra riksadvokaten for å frafalle enkelte tiltaleposter, eller tiltalen i sin helhet under hovedforhandlingen. Møtende aktor har normalt det beste grunnlaget for å vurdere om en tiltalepost skal frafalles under hovedforhandlingen. Etter departementets syn samsvarer forslaget bedre med møtende aktors rolle og kompetanse for øvrig. Møtende aktor vil selvsagt fortsatt kunne ta opp spørsmålet om å frafalle tiltalen med riksadvokaten, men aktors myndighet etter loven bør ikke være betinget av samtykke. Som nevnt ble bestemmelsene om Kongens tiltalekompetanse opphevet ved lov 1. november 2019 nr. 71 om endringer i straffeprosessloven (påtalemyndighetens uavhengighet m.m.). Departementet foreslår derfor å oppheve straffeprosessloven § 254 første ledd annet punktum i sin helhet.

14.9 Politiets henleggelseskompetanse

14.9.1 Gjeldende rett

Straffeprosessloven inneholder ingen uttrykkelig bestemmelse om politiets kompetanse til å henlegge saker. Adgangen til å henlegge saker etter gjeldende rett fremgår indirekte av objektivitetsplikten etter straffeprosessloven § 55 a fjerde ledd og av straffeprosessloven § 249, som bestemmer at spørsmålet om tiltale skal avgjøres så snart saken er tilstrekkelig forberedt til det. Når saken er ferdig etterforsket, kan påtalemyndigheten påtale forholdet eller henlegge saken.

I påtaleinstruksen er det gitt nærmere retningslinjer om påtalemyndighetens henleggelseskompetanse. Det følger av påtaleinstruksen § 17-1 at en sak skal innstilles (henlegges) dersom det ikke er grunnlag for å fortsette en påbegynt etterforskning. Påtaleinstruksen § 17-1 annet ledd bestemmer videre at når noen anses som siktet i en sak hvor kompetansen til å ta ut tiltale hører under overordnet påtalemyndighet, skal spørsmålet om å frafalle siktelsen likevel forelegges denne. Så lenge ingen er siktet i saken har politiet dermed henleggelseskompetanse i alle saker. Politiet har videre henleggelseskompetanse dersom påtalekompetansen ligger hos politiet etter straffeprosessloven § 67, uavhengig av om noen

har vært siktet. I andre saker må spørsmålet om henleggelse forelegges rette statsadvokat eller riksadvokaten.

14.9.2 Straffeprosessutvalgets forslag

Straffeprosessutvalget foreslår å lovfeste at påtalemyndigheten i politiet kan treffe beslutning om henleggelse i alle saker, jf. utredningen punkt 8.3.3 side 195, punkt 8.4.1 side 199 og lovutkastet § 2-11 tredje ledd. Forslaget begrunnes med at det som et utgangspunkt er mindre alvorlig å beslutte henleggelse enn å treffe vedtak om strafforfølgning, og at kapasitetshensyn taler for at saker skal kunne henlegges av lavere nivå i påtalemyndigheten. At den fornærmede har adgang til å klage over henleggelsesvedtaket, sørger for tilstrekkelig kvalitetssikring av politiets beslutninger.

Utvalget mener at den foreslåtte lovhjemmen bør følges av nærmere regulering i forskrift eller instruks, slik som etter gjeldende rett. På den måten kan det gis organisatoriske rammer og rutiner for internkontroll, som er fleksible og kan justeres av riksadvokaten eller Kongen i statsråd. Slike retningslinjer vil sørge for ytterligere kvalitetssikring, og gi forutsigbarhet for tjenestepersonene i påtalemyndigheten og politiet. Dersom den foreslåtte lovbestemmelsen suppleres av tilsvarende retningslinjer som i påtaleinstruksen § 17-1, mener utvalget at endringsforslaget ikke vil være en endring av gjeldende rett.

14.9.3 Høringsinstansenes syn

Av høringsinstansene har *Nordland statsadvokatembeter*, *Politidirektoratet* og *Riksadvokaten* uttalt seg om forslaget.

Nordland statsadvokatembeter og *Riksadvokaten* stiller seg bak forslaget. Riksadvokaten mener forslaget legger bedre til rette for at statsadvokatene kan bruke sine ressurser på andre og mer presserende oppgaver, og at adgangen til å påklage henleggelsesvedtaket sørger for tilstrekkelig kvalitetssikring. Samtidig mener Riksadvokaten at det fra tid til annen vil være behov for å løfte spørsmålet om henleggelse av enkelte sakstyper til statsadvokativået. Det foreslås derfor at en slik adgang fremgår uttrykkelig av loven, for eksempel ved at henleggelseskompetansen legges til politiet «når ikke riksadvokaten har besluttet annet». *Nordland statsadvokatembeter* gir uttrykk for liknende synspunkter. *Politidirektoratet* støtter ikke forslaget. *Politidirektoratet* ser det som en viktig kvalitetssikring at enkelte sakstyper behandles i to ledd, og at dette særlig gjelder i

saker hvor det ikke er noen fornærmet som kan påklage henleggelsen.

14.9.4 Departementets vurdering

Departementet går inn for å lovfeste at politiet har kompetanse til å fatte vedtak om henleggelse i alle saker, slik utvalget har foreslått. Dette vil gi en klar kompetansebestemmelse for spørsmålet om henleggelse. Det vises til utvalgets begrunnelse, se punkt 14.9.2. I lys av merknadene til *Nordland statsadvokatembeter* og *Riksadvokaten* foreslår departementet i tillegg at henleggelseskompetansen skal utøves av politiet «når ikke riksadvokaten har besluttet annet». På den måten kan riksadvokaten gi retningslinjer som sørger for tilstrekkelig

kvalitetssikring av henleggelsesvedtakene der det er nødvendig, herunder i sakene hvor det ikke er noen fornærmet som kan påklage henleggelsesvedtaket. Dette vil også være viktig for å sørge for likebehandling og lik praksis rundt om i landet. Riksadvokaten har det overordnede ansvaret for straffesaksbehandlingen i påtalemyndigheten, og er dermed best egnet til å vurdere når det er behov for at Den høyere påtalemyndighet også skal vurdere henleggelsesvedtakene. Samtidig vil en slik ordning legge til rette for å balansere hensynene til effektivitet og kvalitet på en hensiktsmessig og ressursbesparende måte.

Se ellers forslag til lovfesting av de viktigste grunnlagene for henleggelse i punkt 15.2.4.

15 Påtalevedtak

15.1 Frist for påtalevedtak

15.1.1 Gjeldende rett

Straffeprosessloven § 226 fjerde ledd slår fast at etterforskningen skal gjennomføres så raskt som mulig og slik at ingen unødig utsettes for mistanke eller ulempe. Spørsmålet om tiltale skal avgjøres så snart saken er tilstrekkelig forberedt, jf. straffeprosessloven § 249 første ledd. Bestemmelsen gjelder for alle påtaleavgjørelser, jf. NUT 1969: 3 Innstilling om rettergangsmåten i straffesaker fra Straffeprosesslovkomiteen side 280. I saker mot personer som var under 18 år på handlingstiden, skal påtalespørsmålet som hovedregel avgjøres innen seks uker etter at vedkommende anses som mistenkt, jf. § 249 annet ledd. Grunnloven § 95 og EMK artikkel 6 nr. 1 beskytter retten til rettergang innen rimelig tid.

Riksadvokaten har gjennom direktiver fastsatt konkrete mål for saksbehandlingstiden i enkelte sakstyper. For 2020 er målene 130 dager i voldtektssaker, 90 dager i saker som gjelder grov kroppskrenkelse, kroppsskade og grov kroppsskade og som hovedregel seks uker i saker som gjelder personer som på handlingstidspunktet var under 18 år, jf. riksadvokatens mål og prioriteringsrundskriv for 2020 punkt IV. 2.

Etter gjeldende rett er det bare foreldelsesreglene som setter absolutt frist for når det er for sent å påtale et straffbart forhold. De lov- og direktivbestemte fristene er ikke preklusive. Kontroll med saksbehandlingstiden skjer i dag innen det enkelte politidistrikt og gjennom tilsyn fra overordnet påtalemyndighet. Mistenkte og fornærmede kan også bringe spørsmålet om en sak behandles med tilstrekkelig fremdrift inn for overordnet påtalemyndighet, som i praksis behandler slike klager utenfor ordningen etter straffeprosessloven § 59 a.

Det følger av straffeloven § 78 bokstav e at urimelig lang saksbehandlingstid skal tillegges vekt som formildende omstendighet ved utmåling av straffen. I vurderingen av hva som er rimelig saksbehandlingstid, skal det tas utgangspunkt i lovbruddets art og hva som er normal saksbehand-

lingstid for den aktuelle typen lovbrudd. Konkrete omstendigheter i den enkelte saken kan gi berettiget grunn til at saksbehandlingstiden er kortere eller lengre enn det som er vanlig for normalttilfellet av lovbruddets art, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. side 275.

Lang saksbehandlingstid kan innebære brudd på kravet om rettergang innen rimelig tid etter Grunnloven § 95 og EMK artikkel 6 nr. 1. Det er imidlertid ikke nødvendig å konstatere brudd på disse bestemmelsene for at lang saksbehandlingstid skal gi seg utslag i straffen. Det følger uansett klart av tradisjonell straffutmålingspraksis at for lang saksbehandlingstid skal tillegges vekt til fordel for domfelte, jf. blant annet HR-2016-225-S avsnitt 27 og 35.

15.1.2 Straffeprosessutvalgets forslag

Straffeprosessutvalget behandler spørsmålet om frist for påtalevedtak i utredningen punkt 16.2 side 356–358. Utvalget bemerker at lang saksbehandlingstid er en betydelig merbelastning for de involverte, og at etterforskningen og den påtalemessige behandlingen utgjør en vesentlig del av den samlede saksbehandlingstiden i straffesaker. Etter utvalgets syn bør tiltak som kan redusere behandlingstiden i politiet og påtalemyndigheten vurderes.

Utvalget viser til konklusjonene i rapport 20. juni 2000 Prosjekt hurtigere straffesaksbehandling, Arbeidsgruppe I, der det i hovedsak fremgår at det ikke er gitt at innføring av frister i seg selv vil forkorte saksbehandlingstiden. Fristregler kan også føre til forskyvninger og omprioriteringer i politiet. Stilles det krav til saksbehandlingstiden for noen sakstyper, kan det føre til at andre saker får lengre saksbehandlingstid. Utvalget slutter seg i det vesentlige til konklusjonene i rapporten og bemerker følgende, jf. utredningen side 357:

«Detaljerte fristregler for ulike sakstyper hører etter utvalgets syn uansett ikke hjemme i loven, men bør i stedet reguleres gjennom forskrifter, rundskriv mv., som enklere kan juste-

res i takt med endringer i behov over tid. Det er også vanskelig å se for seg at absolutte frister er egnet, ettersom loven må ta høyde for variasjonene mellom ulike straffesaker. Ønsket om effektiv saksavvikling bør dermed, slik utvalget ser det, i første rekke sikres gjennom andre tiltak enn lovbestemte frister.

Etter utvalgets syn kan likevel mye tale for at loven bør inneholde en relativ frist for avgjørelse av påtalespørsmålet, sett i lys av fristreglene som følger av overordnede rettsnormer. Retten til behandling innen rimelig tid følger av Grunnloven § 95 og Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 6 nr. 1. En ren gjentakelse i loven av kravet om avgjørelse innen rimelig tid vil ikke i seg selv tilføre noe. I kombinasjon med saksbehandlings- og kontrollregler som sikrer reell håndhevelse, vil imidlertid en slik regulering kunne få selvstendig betydning.»

Etter dette foreslår utvalget at spørsmålet om påtale skal avgjøres «så snart saken er tilstrekkelig opplyst, og innen rimelig tid etter at noen er å anse som mistenkt», jf. lovutkastet § 28-1 første ledd. Den særskilte fristen på seks uker for gjerningspersoner under 18 år er ikke foreslått videreført i lovutkastet, uten at det er gitt noen nærmere begrunnelse.

Etter utvalgets syn må kontroll med saksbehandlingstiden i første rekke skje internt i påtalemyndigheten. Nærmere regler om slik internkontroll foreslås regulert i forskrift eller retningslinjer fra riksadvokaten. Videre bemerker utvalget at forslaget ikke er ment å endre muligheten for mistenkte og fornærmede til å bringe spørsmål om saksbehandlingen, herunder om fremdriften i etterforskningen, inn for overordnet påtalemyndighet.

Utvalget drøfter spørsmålet om det også bør innføres en ordning med rettslig kontroll med fremdriften i saksbehandlingen, jf. utredningen side 357 flg. Et *flertall* av utvalgsmedlemmene mener det er behov for uavhengig kontroll med saksbehandlingstiden frem til avgjørelse av påtalespørsmålet og foreslår at domstolene tillegges en slik funksjon. Dette vil etter flertallets syn ikke være i strid med de hensyn anklageprinsippet bygger på, og vil sikre at siktede får et effektivt vern mot uforholdsmessig lang saksbehandlingstid.

Flertallets forslag går ut på at mistenkte etter 1 år og 6 måneder kan bringe spørsmålet om saken fremmes med tilstrekkelig hurtighet inn for domstolene. Retten kan fastsette en preklusiv frist der-

som den finner at videre forfølgning mot mistenkte vil være urimelig. Hvorvidt vilkåret er oppfylt vil bero på en konkret vurdering, der det blant annet må tas hensyn til lang saksbehandling som følge av liggetid, manglende planmessighet, koordinering og dimensjonering av saken. I tillegg må det ses hen til hensynet til fornærmede. Flertallet legger til grunn at terskelen for å anvende bestemmelsen vil måtte være relativt høy. Lovforslaget er inspirert av den danske retsplejeloven § 718 b, stk. 1–3, som slår fast at retten på nærmere vilkår kan fastsette en frist for avgjørelse av påtalespørsmålet. Fristoversittelse medfører at påtale mot siktede anses for «opgivet».

Mindretallet (ett utvalgsmedlem) vil innføre en adgang for mistenkte til å få overprøvd saksbehandlingstiden med preklusiv virkning, men mener at det må være overordnet påtalemyndighet som foretar overprøvingen. En ordning som skissert av flertallet vil etter mindretallets syn bryte med den tilbaketrukne rollen domstolen har og bør ha i forhold til påtalemyndigheten i etterforskningsfasen. En adgang til å klage over saksbehandlingstiden til overordnet påtalemyndighet vil etter mindretallets syn være fornuftig og bedre i samsvar med forvaltningsrettslige prinsipper og fagansvaret som ligger til overordnet påtalemyndighet.

15.1.3 Høringsinstansenes syn

PST, Oslo Statsadvokatembeter og Riksadvokaten har kommentert forslaget om lovfesting av at påtale skal avgjøres så snart saken er tilstrekkelig opplyst og innen rimelig tid. Samtlige høringsinstanser støtter forslaget. *Riksadvokaten* påpeker at det samme vil gjelde uten en slik bestemmelse, men at en synliggjøring i loven vil forhåpentligvis føre til en bevisstgjøring om påtalemyndighetens plikt til å påse at straffesaksbehandlingen har adekvat fremdrift.

Riksadvokaten og Sekretariatet for konfliktrådsbehandling har kommentert at fristen på seks uker for barn under 18 år ikke er foreslått videreført av utvalget. Begge stiller seg negative til dette. *Riksadvokaten* er bekymret for at saksbehandlingstiden kan gå opp dersom fristen fjernes. Sekretariatet for konfliktrådsbehandling uttaler at dagens fristregel er viktig signal om at saker mot unge lovbrøyttere må behandles raskt og gis høy prioritet. Høringsinstansen peker på at det har kommet tydelige signaler fra politi og påtalemyndigheten om at lovfesting bidrar til at saksbehandlingstiden i disse sakene holdes nede.

Domstoladministrasjonen, Gulating lagmannsrett, Kristiansand tingrett og Vest politidistrikt støtter forslaget om å innføre domstolskontroll med saksbehandlingstiden. Disse høringsinstansene slutter seg til uttalelsene fra Straffeprosessutvalgets flertall. *Domstoladministrasjonen* uttaler at domstolskontroll vil virke oppdragende på påtalemyndigheten, og kan ikke se noen prinsipielle betenkeligheter med forslaget. Høringsinstansen antar at bestemmelsen vil bli brukt relativt sjelden, men at en slik ordning kan ha en viss effekt på etterforskningsfremdriften.

Forslaget om å innføre domstolskontroll med saksbehandlingstiden har ellers møtt stor motstand i høringsrunden. *Asker og Bærum tingrett, Bergen tingrett, Borgarting lagmannsrett, Dommerforeningen, Hordaland statsadvokatembeter, Innlandet politidistrikt, Kripos, Møre og Romsdal og Sogn og Fjordane statsadvokatembeter, Nordland politidistrikt, Nordland statsadvokatembeter, Oslo politidistrikt, Oslo statsadvokatembeter, Oslo tingrett, Politidirektoratet, PST, Riksadvokaten, Rogaland statsadvokatembeter, Stine Sofies Stiftelse, Sør-Vest politidistrikt, Sør-Øst politidistrikt, Troms og Finnmark politidistrikt, Trøndelag statsadvokatembeter, Vestfold og Telemark statsadvokatembeter, Økokrim og Øst politidistrikt* går imot forslaget. Hovedinnvendingen er at domstolskontroll av fremdriften i saksbehandlingen bryter med anklageprinsippet og domstolenes rolle i straffesaksbehandlingen. Mange hevder utvalgets forslag vil være prosessdrivende og kunne føre til forhasjede påtaleavgjørelser.

Borgarting lagmannsrett uttaler at det i vår prosessordning er fremmed og lite ønskelig at retten på denne måten skal kontrollere politiets etterforskning. *Oslo statsadvokatembeter* uttaler at man i et slik forslag ser et tydelig element av en etterforskningsdomstol som er fjernt fra det norske systemet, og som vil representere en rettssikkerhetsrisiko.

Hordaland statsadvokatembeter mener at den foreslåtte fristregelen må antas å bli prosesskappende og legge beslag både på påtalemyndigheten i politiet og etterforskningsressurser og vil tvinge retten til å foreta krevende vurderinger som den har usikre forutsetninger for. Videre hevdes det at fristregelen kan «skape berettiget vegring mot å iverksette etterforskning i omfattende og kompliserte saker, av frykt for at prosessuelle begjæringer skal ta en for stor del av de samlede etterforskningsressurser».

De fleste høringsinstansene som er imot domstolskontroll med saksbehandlingstiden mener i likhet med utvalgets mindretall at det bør innføres

en klagerett over sen saksbehandling til overordnet påtalemyndighet. Dette gjelder *Asker og Bærum tingrett, Bergen tingrett, Borgarting lagmannsrett, Dommerforeningen, Hordaland statsadvokatembeter, Innlandet politidistrikt, Kripos, Nordland statsadvokatembeter, Oslo statsadvokatembeter, Politidirektoratet, PST, Riksadvokaten, Rogaland statsadvokatembeter, Stine Sofies Stiftelse, Sør-Vest politidistrikt, Sør-Øst politidistrikt, Trøndelag statsadvokatembeter, Vestfold og Telemark statsadvokatembeter, Økokrim og Øst politidistrikt*.

Kripos uttaler at klageadgang til overordnet påtalemyndighet etter for eksempel 1 år og 6 måneder, er tilstrekkelig. *Kripos* mener at en slik løsning har best sammenheng med alminnelige forvaltningsmessige prinsipper, anklageprinsippet og fagledelsesansvaret og instruksjonsmyndigheten som ligger hos Den høyere påtalemyndighet.

Riksadvokaten mener dissensen fra utvalgets mindretall gir en balansert vurdering av de hensyn som gjør seg gjeldende. *Riksadvokaten* uttaler at Den høyere påtalemyndighet også i dag behandler slike klager, men at det vil være en fordel å få ordningen lovfestet.

Av de høringsinstansene som ønsker klageadgang til høyere påtalemyndighet, er det delte meninger om hvordan denne klageretten bør utformes, herunder om den bør innebære at overordnet påtalemyndighet setter en preklusiv frist. *Nordland Statsadvokatembeter* mener at en lovfesting av en ordning hvor statsadvokatene, etter klage fra mistenkte eller fornærmede over sendrektig fremdrift, kan sette frister for politiet for å få slutført etterforskningen, og hvor konsekvensen i ytterste tilfelle kan bli at etterforskningen anses innstilt, vil gi bedre legitimitet og en sterkere rettslig forankring enn hva som er tilfellet i dag. *PST* er ikke enig i at det skal innføres en preklusiv frist, og peker på at fristen på 18 måneder ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til omfattende og komplekse saker. Også *Kripos* mener at en frist fastsatt av Den høyere påtalemyndighet ikke bør ha preklusiv virkning. I følge *Kripos* vil dette kunne gi svært ulikt resultat i straffesaker som ellers er like, avhengig av om mistenkte har klaget eller ikke. Ved fristoversittelser bør det i stedet gis en kompensasjon, for eksempel i form av en mildere straffepåstand fra påtalemyndigheten. *Politidirektoratet* er i utgangspunktet enig med *Kripos*, men mener at en slik uheldig virkning begrenses av at det er påtalemyndigheten og ikke domstolen som fastsetter fristen. Etter *Politidirektoratets* syn har overordnet påtalemyndighet mer kunnskap og erfaring med etterforskning enn dom-

stolene. De er således nærmest til å vurdere om og eventuelt hvilken frist som vil være riktig å fastsette. De påpeker også at det vil være overordnet påtalemyndighet som i realiteten frafaller strafforfølgningen dersom den preklusive fristen ikke overholdes, hvilket anses i samsvar anklageprinsippet og overordnet påtalemyndighets omgjøring- og instruksjonsmyndighet.

Stine Sofies stiftelse mener at en klagerett også bør lovfestes for fornærmede.

15.1.4 Departementets vurdering

I likhet med Straffeprosessutvalget går departementet inn for å lovfeste at påtalevedtak skal treffes så snart saken er opplyst og innen rimelig tid etter at noen er å anse som mistenkt. Departementet kan i det vesentlige slutte seg til utvalgets begrunnelse for forslaget. Et relativt krav til fremdriften i straffesaker synes å være et egnet virkemiddel for å påskynde saksbehandlingen og er dessuten i samsvar med de krav som allerede følger av Grunnloven og EMK.

Etter departementets syn bør fristen på seks uker for lovbrutere under 18 år beholdes. Fristen gir et viktig signal om at saker mot unge lovbrutere må behandles raskt og gis høy prioritet. Det vises her for øvrig til innspillene fra *Riksadvokaten* og *Sekretariatet for konfliktrådsbehandling*.

Departementet er ikke enig med utvalgets flertall i at fremdriften i etterforskningen bør være gjenstand for domstolsprøving. På dette punktet kan departementet i det vesentlige slutte seg til de innvendingene som er reist av utvalgets mindretall og en rekke høringsinstanser. Departementet vil særlig fremheve at en slik ordning bryter med den tilbaketrunkne rollen domstolen har og bør ha overfor påtalemyndigheten i etterforskningsfasen. I tillegg vil en slik adgang antagelig føre til en merbelastning for domstolenes saksmengde.

Departementet har vurdert om det som alternativ til rettslig prøving bør lovfestes en klagerett for mistenkte til høyere påtalemyndighet, slik utvalgets mindretall har foreslått. Departementet viser til at det prinsipielt sett er viktig at manglende fremdrift i en sak er gjenstand for overprøving, dels av rettssikkerhetshensyn og dels av kontrollhensyn. Påtalemyndigheten er i lys av sin erfaring og kunnskap om etterforskning egnet til å foreta en slik overprøving. Departementet er imidlertid i tvil om en klagerett som foreslått vil føre til at saksbehandlingstiden i påtalemyndigheten samlet sett blir bedre. En lovfestet klageordning kan i praksis ha som konsekvens at ressursbruket forsrykkes uten at den samlede saksbehand-

lingstiden blir kortere, og slik sett føre til uhenksmessige prioriteringer. Dette er antagelig særlig aktuelt dersom klageordningen innebærer at overordnet påtalemyndighet setter en preklusiv frist for å påtale det straffbare forholdet.

Departementet er enig med de høringsinstansene som påpeker at en preklusiv frist kan føre til ulike resultater, avhengig av om klageretten er benyttet eller ikke. Videre legger departementet vekt på at en lovfestet klagerett kan føre til flere klager, og dermed legge beslag på mer tid hos påtalemyndigheten. På denne bakgrunn har departementet kommet til at det ikke bør lovfestes en klagerett til overordnet påtalemyndighet. Kontroll med fremdriften i straffesaker bør etter departementets syn – som i dag – i første rekke sikres gjennom generell fagledelse og instruksjon. I tillegg til foreldelsesreglene, vil ordningen med strafferabatt ved lang saksbehandlingstid og erstatning for uberettiget forfølgning fremdeles være kompensierende mekanismer der straffesaksbehandlingen blir urimelig lang. Departementet legger til at det med dette ikke tas sikte på å begrense påtalemyndighetens adgang til å behandle klager over langvarig saksbehandling etter omstendighetene, slik praksis er i dag.

Departementet vil også vise til de andre forslagene i denne proposisjonen om påtalemyndigheten. Klarere regler om instruksjon, en lovfesting som tydeliggjør statsadvokatenes ansvar for fagledelse etter etablert praksis og hensiktsmessige delegasjonshjemler vil kunne bidra til at ressursene i påtalemyndigheten benyttes bedre. Det er grunn til å forvente at dette samlet sett vil legge bedre til rette for at påtalevedtak treffes så snart saken er opplyst og innen rimelig tid etter at noen er å anse som mistenkt.

15.2 Henleggelse

15.2.1 Gjeldende rett

Henleggelse av en straffesak innebærer at påtalemyndigheten beslutter at strafforfølgningen skal innstilles. Beslutninger om henleggelse betegnes gjerne som *negative* påtaleavgjørelser (påtalevedtak). Motsetningen er de *positive* påtaleavgjørelsene, der påtalemyndigheten som hovedregel legger til grunn at vilkårene for straffansvar er tilstede. Eksempler på positive påtaleavgjørelser er tiltalebeslutninger, forelegg og påtaleunntatelser. Henleggelse må avgrenses mot den adgang polititjenestepersonell uten påtalemyndighet har til å gjøre opp mindre alvorlige overtredelser «på stedet». Det skjer også mer uformelle avgrensninger

av sakskompleks, som ikke vil bli ansett som påtalevedtak. For at en skal kunne tale om henleggelse må det først foreligge en anmeldelse eller være åpnet etterforskning.

Straffesaker kan henlegges av ulike årsaker og disse er i varierende grad lovfestet. For det første kan en sak henlegges av bevismessige eller strafferettslige grunner. Disse grunnene er forutsatt i straffeprosessloven §§ 73 første ledd første punktum og 74 første ledd første punktum. Straffeprosessloven §§ 71 b og 71 c bygger også på en forutsetning om at straffesaken henlegges hvis det ikke er strafferettslig grunnlag for forfølgning. Etter påtaleinstruksen § 7-4 fjerde ledd kan påtalemyndigheten beslutte å henlegge en anmeldelse uten at det foretas etterforskning når det er klart at det anmeldte forhold ikke er straffbart.

For det andre kan det være prosessuelle årsaker til at en straffesak henlegges. Eksempler kan være saker der forbudet mot gjentatt strafforfølgning i EMK stenger for en positiv påtaleavgjørelse, eller der det mangler nødvendig påtalebegjæring. Etter gjeldende rett følger sistnevnte implisitt av straffeprosessloven § 72 annet ledd, hvor det fastsettes at en sak skal innstilles dersom nødvendig påtalebegjæring fra særlig myndighet trekkes tilbake. Se også påtaleinstruksen § 7-4 fjerde ledd hvor det fremgår at påtalemyndigheten kan beslutte å henlegge en anmeldelse uten at det foretas etterforskning når det er klart at det anmeldte forhold ikke er gjenstand for offentlig påtale.

En tredje kategori er henleggelse av påtalemessige grunner. Kategorien omfatter henleggelse av skjønnsmessig karakter. Det kan for eksempel være tale om henleggelse etter straffeprosessloven § 62 a annet ledd, som generelt bestemmer at forfølgning kan innstilles for straffebud med en strafferamme på inntil to års fengsel hvis ikke allmenne hensyn tilsier påtale. Ved vurderingen skal det blant annet legges vekt på overtredelsens grovhet, hensynet til den alminnelige lovlydighet og om den fornærmede, en annen som har lidt skade ved overtredelsen eller vedkommende berørte myndighet, ønsker påtale. Bestemmelsen ble innført ved ikrafttreddelsen av straffeloven av 2005, samtidig som ordningen med betinget offentlig påtale ble endret og påtalebegjæring fra fornærmede avskaffet. Det er imidlertid gjort unntak fra utgangspunktet i straffeprosessloven § 62 a annet ledd flere steder. For eksempel er det etter enkelte bestemmelser i spesiallovgivningen et vilkår for påtale at sterke allmenne hensyn tilsier det, eller at det foreligger påtalebegjæring fra særskilt myndighet. Se nærmere punkt 15.3 neden-

for. I spesiallovgivningen er det også bestemmelser om at påtale kan unnlates hvis ikke allmenne hensyn tilsier påtale for straffebud med en strafferamme utover to års fengsel.

Henleggelse av påtalemessige grunner er videre aktuelt der påtalemyndigheten finner at det ikke er «rimelig grunn» til å iverksette etterforskning, eller fortsette en påbegynt etterforskning, jf. straffeprosessloven § 224. Vanligvis angis sannsynlighet, proporsjonalitet og saklighet som styrende kriterier for vurderingen, jf. riksadvokatens rundskriv nr. 3/1999 punkt III.3. I dette inngår en bedømmelse av graden av sannsynlighet for at det er begått et straffbart forhold, en kvalitativ vurdering av om et mulig forhold er så alvorlig at det bærer en etterforskningsinnsats og et krav om at det ikke tas utenforliggende hensyn. Henleggelsesadgangen etter § 62 a annet ledd har etter sin ordlyd et visst overlapp med bestemmelsen i § 224. Riksadvokaten har trukket grensen mellom de to henleggelsesgrunnlagene slik, se rundskriv nr. 2/2015 punkt VIII.1.3 side 21:

«Ettersom straffeprosessloven § 224 åpner for en bred, skjønnsmessig vurdering av om saken bør henlegges før det er igangsatt etterforskning, er det imidlertid ikke behov for å anvende straffeprosessloven § 62 a annet ledd på dette stadiet av saken. Riksadvokaten beslutter derfor at en før det er iverksatt etterforskning, ikke skal henlegges saken fordi allmenne hensyn ikke foreligger, jf. straffeprosessloven § 62 a annet ledd. Forholdet skal i stedet henlegges fordi det ikke er rimelig grunn til å iverksette etterforskning, jf. straffeprosessloven § 224».

De påtalemessige henleggelsesgrunnene omfatter også henleggelse begrunnet med manglende saksbehandlingsskapasitet. Påtalemyndigheten har egne koder for denne typen henleggelse i STRASAK. Det rådende synet i teorien er at påtalemyndigheten har adgang til å prioritere hvilke saker som skal etterforskes og hvilke som skal henlegges av kapasitetsgrunner, se blant annet Gert Johan Kjølby, Påtalerett (2. utgave, Bergen 2019) side 125. Kompetansen forankres i straffeprosessloven § 224 første ledd samt påtaleinstruksen § 7-4 første ledd om iverksetting av etterforskning. Videre har riksadvokaten i rundskriv nr. 3/1999 og rundskriv nr. 3/2016 forutsatt at påtalemyndigheten har en slik kompetanse og gitt nærmere retningslinjer for henleggelse på grunnlag av manglende kapasitet. I rundskriv nr. 3/2016 punkt III er det angitt at kapasitetshenleg-

gelsler i utgangspunktet er begrenset til saker med ukjent gjerningsperson. Sentrale og alvorlige lovbrudd kan aldri henlegges av kapasitetsgrunner. Hvis det bare er den påtalemessige behandlingen av en straffesak som gjenstår, skal det sterke grunner til for å henlegge.

Henleggelse av påtalemessige årsaker skjer også i saker der påtalemyndigheten finner at en overtredelse bør forfølges administrativt. Etter § 71 b kan påtalemyndigheten, dersom noen som ikke er fylt 15 år, har begått en ellers straffbar handling, beslutte at saken skal overføres til barneverntjenesten. Det følger av straffeprosessloven § 71 c at et forhold som kan medføre en administrativ sanksjon, kan henlegges og overføres til forvaltningen hvis vilkårene for straff eller offentlig påtale ikke er oppfylt, eller hvis det for øvrig er mest hensiktsmessig at forholdet forfølges administrativt.

Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 3 og artikkel 8 innebærer i visse tilfeller en positiv plikt til å iverksette etterforskning, eventuelt etterfulgt av påtale, dersom det foreligger rimelig begrunnede påstander om krenkelser begått av private eller myndigheter, se Jon Fridrik Kjølbro, *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere* (5. utgave, København 2020) side 888. Dette utgangspunktet kommer også til uttrykk i riksadvokatens rundskriv nr. 3/2016 punkt III avsnitt 12, hvor det uttales at «en effektiv etterforskning og strafforfølgning av visse typer lovbrudd kan følge av Norges forpliktelser etter EMK, jf. særlig Rt. 2013 s. 588». Høyesterett uttaler i nevnte dom i avsnitt 46:

«Politiarbeid er krevende og komplekst, muligheten for å forutse utviklingen er begrenset, og operative valg må skje innenfor rammen av fastsatte prioriteringer og ressursmessige rammer. Konvensjonen krever ikke det umulige eller uforholdsmessige. Og staten forventes ikke å avverge enhver fare for krenkelser begått av private. Men det må reageres mot *reell og umiddelbar risiko* som myndighetene er kjent med, eller burde være kjent med, med de tiltak som det ut fra situasjonen er *rimelig* å forvente.»

Vedtak om henleggelse kan påklages til nærmeste overordnede påtalemyndighet etter den alminnelige regelen om klagerett over påtalevedtak i straffeprosessloven § 59 a.

15.2.2 Straffeprosessutvalgets forslag

Straffeprosessutvalget vurderer påtalemyndighetens adgang til henleggelse i utredningen punkt 16.4 og 16.5 side 359 flg. Utvalget foreslår å samle og presisere de viktigste henleggelsesgrunnene i en egen bestemmelse, jf. lovutkastet § 28-2.

Utvalget viser i begrunnelsen til at straffeprosessloven § 62 a og de unntak som følger av straffeloven og spesiallovgivningen fremstår unødvendig komplisert og uoversiktlig. Videre mener utvalget at det kan stilles spørsmål om dagens regelverk ivaretar de hensyn som gjør seg gjeldende.

Utvalget forslår for det første at en straffesak *skal* henlegges når de nødvendige rettslige eller bevismessige betingelsene for straff ikke er til stede, jf. lovutkastet § 28-2 første ledd. Det er også i utkastet § 13-2 (1) inntatt vilkår for når etterforskning kan skje, noe som også vil ha betydning for spørsmålet om henleggelse. Henleggelse vil typisk være aktuelt der et forhold ikke rammes av straffelovgivningen, der prosessuelle grunner er til hinder for strafforfølgning og der det ikke foreligger tilstrekkelig bevismateriale til å oppfylle det strafferettslige beviskravet.

For det andre foreslår utvalget at påtalemyndigheten gis en skjønnsmessig adgang til å henlegge saker når forfølgning «ikke er i det offentlige interesse», jf. lovutkastet § 28-2 annet ledd. Utvalget fremhever at lovforslaget bygger på en sterk presumsjon for at forfølgning av straffbare handlinger er i det offentlige interesse. Det er fraværet av forfølgningsinteresse som må påvises. At påtalemyndigheten også før skyldspørsmålet anses avklart, gis en adgang til å vurdere om forfølgning skal finne sted ut fra et slikt kriterium, vil etter utvalgets syn være i tråd med de hensyn som ligger til grunn for opportunitetsprinsippet og påtalemyndighetens ansvar for å ivareta statens strafforfølgningsinteresse.

Etter utvalgets syn bør interessevurderingen kunne skje løsrevet fra strafferammen for det forholdet saken gjelder. Strafferammebegrensningen som i dag følger av straffeprosessloven § 62 a annet ledd foreslås opphevet. Utvalget foreslår videre at det i loven angis momenter som det normalt vil være aktuelt å legge vekt på i vurderingen av om forfølgningsinteressen, herunder om det aktuelle forholdet er bagatellmessig, prosessøkonomiske betraktninger og kapasitetshensyn, at forholdet er mer egnet til administrativ forfølgelse og beskyttelse av sensitive opplysninger, jf. lovutkastet § 28-2 annet ledd bokstav a til d.

Utvalget går inn for å lovfeste adgangen til å beslutte henleggelse av kapasitetsgrunner, jf. lovutkastet § 28-2 bokstav b (etter at forfølgning er påbegynt) samt også § 13-2 (før etterforsking er påbegynt). Utvalget anser det som uunngåelig at saker henlegges på grunn av manglende saksbehandlingsskapasitet, nærmest uansett hvor mye ressurser som tilføres politiet. Det er ifølge utvalget heller ikke rimelig å forvente at staten skal bruke ressurser på å etterforske og forfølge alle forhold som anmeldes eller avdekkes.

Henleggelse på grunn av kapasitetsmangel må etter utvalgets syn bare skje så langt det er forsvarlig og gjøres etter rasjonelle prioriteringer. For å unngå uforsvarlig bruk av adgangen bør det etter utvalgets syn etableres gode rutiner for internkontroll i påtalemyndigheten. Utvalget peker her på at det kan være spesielt uheldig dersom slike henleggelse skjer systematisk for enkelte sakstyper. Det vil kunne undergrave formålet med straffelovgivningen, bryte med lovgivers forutsetninger og svekke tilliten til politi og påtalemyndighet. Utvalget viser også til at det er viktig at påtalemyndigheten ved henleggelse oppgir det reelle grunnlaget for beslutningen, og ikke kamouflerer kapasitetshenleggelse ved å henlegge forholdet etter for eksempel «bevisets stilling».

Etter utvalgets forslag er kapasitetshensyn et moment i vurderingen av det offentliges interesse i strafforfølgning. Utvalget mener at det ikke nødvendigvis bør utelukke kapasitetshenleggelse at gjerningspersonens identitet er kjent. Det vil imidlertid være et relevant moment. Henleggelse på grunn av kapasitetshensyn kan også etter forslaget være aktuelt der bare den påtalemessige behandlingen gjenstår.

15.2.3 Høringsinstansenes syn

Utvalgets forslag om å lovfeste de viktigste henleggingsgrunnene har fått bred støtte under høringen. *Agder politidistrikt, Hordaland statsadvokatembeter, Innlandet politidistrikt, Nordland statsadvokatembeter, Oslo statsadvokatembeter, Politidirektoratet, Riksadvokaten, Trøndelag statsadvokatembeter* og *Vestfold og Telemark statsadvokatembeter* støtter forslaget.

Forslaget om å angi en plikt for påtalemyndigheten til å henlegge saken når det ikke er bevismessig eller rettslig grunnlag for strafforfølgning, har ikke blitt møtt med innsigelser fra noen av høringsinstansene. *Riksadvokaten* er positiv til at denne rettssetningen kommer klart til uttrykk i loven.

Politidirektoratet og *Trøndelag statsadvokatembeter* er også positive til forslaget om å gi påtalemyndigheten en skjønnsmessig adgang til å henlegge saken når strafforfølgning ikke er i det offentliges interesse. Høringsinstansene støtter i hovedsak utvalgets forslag til utforming og peker på at bestemmelsen er pedagogisk, praktisk og fremstår som godt begrunnet.

Noen høringsinstanser har også kommentert de enkelte henleggingsgrunnene i lovutkastet § 28-2 annet ledd. *Agder politidistrikt, Innlandet politidistrikt, Nordland politidistrikt, Sør-Øst politidistrikt* og *Politidirektoratet* er positive til å lovfeste at påtalemyndigheten kan henlegge en sak av kapasitetsårsaker. *Sør-Øst politidistrikt* mener at lovregulering av kapasitetshenleggelse vil kunne øke forståelsen for denne type henleggelse. Høringsinstansen ser det som særlig positivt at saker også kan henlegges når det kun er den påtalemessige behandlingen som gjenstår. *Politidirektoratet* fremhever at det er viktig at ikke den reelle henleggingsgrunnen kamoufleres, idet slik kamouflering av kapasitetsutfordringer ikke gir korrekt statistikk og dermed reduserer muligheten for strategisk styring på straffesaksfeltet. *Politidirektoratet* peker på at sakens antatte utfall, som i utvalgets lovutkast fremgår av § 13-2 første ledd om vilkår for etterforsking, er et så vidt sentralt moment ved kapasitetshenleggelse at det bør inntas i bestemmelsen. *Politidirektoratet* er også enig i at kjent gjerningsperson kun bør være et moment i vurderingen av om saken kan henlegges av kapasitetsårsaker.

Riksadvokaten har innsigelser til utvalgets forslag til regulering av henleggelse av forhold som kan medføre en administrativ sanksjon, jf. lovutkastet § 28-2 annet ledd bokstav c. *Riksadvokaten* påpeker at forslaget bare delvis viderefører straffeprosessloven § 71 c, ved at alternativet om at saken kan overføres til forvaltningen ikke er omfattet:

«Sett med norske øyne er presiseringen i straffeprosessloven § 71c neppe nødvendig. En har imidlertid merket seg at bestemmelsen også var ment å klargjøre at «forholdet ikke er endelig avgjort ved påtalemyndighetens henleggelse» for dermed å avskjære «eventuell tvil om hvorvidt påtalemyndighetens avgjørelse om ikke å forfølge et forhold strafferettslig, må betraktes som en endelig frifinnelse eller domfellelse etter dobbeltforfølgningsforbudet i EMK protokoll 7 artikkel 4», se Prop. 62 L (2015–2016) s. 208. *Riksadvokaten* har ikke tatt stilling til om dagens overføringsbestem-

melse bør beholdes av hensyn til EMK, men spørsmålet bør formentlig vurderes i departementets videre arbeid, særlig med henblikk på storkammeravgjørelsen A og B mot Norge, judgment 15. november 2016 (saksnr. 24130/11 og 29758/11).»

15.2.4 Departementets vurdering

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om å samle og presisere de viktigste henleggelsesgrunnene i straffeprosessloven. Dette gir en pedagogisk og praktisk oversikt som i dag mangler i loven. Etter departementets syn kan utvalgets forslag innarbeides i straffeprosessloven § 62 a.

I likhet med utvalget mener departementet at det bør gå frem av loven at påtalemyndigheten har en plikt til å henlegge saken når vilkårene for å treffe positiv påtaleavgjørelse ikke er oppfylt. Departementet er videre enig med utvalget i at det offentliges interesse i strafforfølgning bør være styrende for om forfølgning skal finne sted, og at vurderingen bør kunne skje uavhengig av strafferammen for det forholdet saken gjelder. Departementet slutter seg på dette punktet til utvalgets begrunnelse, og går inn for å sløyfe strafferammebegrensningen i straffeprosessloven § 62 a annet ledd. Departementet viser til at utvalgets forslag bygger på en sterk presumsjon for at forfølgning er i det offentliges interesse, og at det er fraværet av forfølgingsinteresse som må påvises.

Departementet slutter seg til utvalgets vurdering av spørsmålet om å la adgangen til å henlegge en sak av kapasitetsgrunner komme til uttrykk i loven. Det er ikke realistisk å forvente at staten skal ha kapasitet til å etterforske og forfølge alle forhold som avdekkes eller anmeldes. Henleggelse bør begrunnes i de forhold som reelt ligger til grunn for henleggelsen. Dette vil gi god oversikt og kontroll med henleggelsespraksis, noe som er en forutsetning for god styring og effektiv ressursutnyttelse.

Utvalgets forslag bygger på at adgangen til henleggelse av kapasitetsgrunner systematisk hører under spørsmålet om hvorvidt forfølgning er i «det offentliges interesse», og at kapasitetshensyn bør være et moment i en forholdsmessighetsvurdering. Departementet er enig i dette. I sakens tidlige fase vil saksbehandlingskapasitet også kunne trekkes inn i vurderingen av om en sak i det hele tatt skal etterforskes, jf. kravet om «rimelig grunn» etter straffeprosessloven § 224.

I likhet med utvalget mener departementet at kapasitetshenleggelse kan forsvares når straffor-

følgning vil medføre saksbehandlingstid og kostnader eller øvrig ressursbruk som ikke står i rimelig forhold til sakens betydning, jf. lovutkastet § 28-2 annet ledd bokstav b. Departementet går ikke inn for å presisere særskilt i hvilke situasjoner kapasitetshensyn kan begrunne henleggelse utover de momenter utvalget har angitt i lovutkastet. Departementet ser heller ikke grunn til å innta i bestemmelsen at «sakens antatte utfall» skal være av betydning for vurderingen, slik som *Politidirektoratet* har foreslått i høringen. Dette vil uansett være et moment som det er naturlig å se hen til i den prosessøkonomiske vurderingen som bestemmelsen gir anvisning på. Slik er det allerede i dag når det gjelder vurderingen etter § 62 a annet ledd. Dersom det tidlig i etterforskningen er rimelig klart at det aktuelle forholdet, ferdig etterforsket, vil bli avgjort med en påtaleunntatelse, vil dette være et relevant – og antakelig avgjørende – moment i vurderingen av om allmenne hensyn foreligger, se Gert Johan Kjelby, *Påtalerett* (2. utgave, Bergen 2019) side 412.

Endringen i § 62 a som departementet foreslår, sammenholdt med § 224, vil på en klar og tydelig måte gi hjemmel for kapasitetshenleggelse både på etterforskningsstadiet og påtalestadiet. Departementet tar samtidig ikke sikte på å endre dagens praksis i vesentlig grad, men ønsker å tydeliggjøre den rettslige terskelen for slik henleggelse, noe som kan bidra til en mer transparent og likartet praksis. Henleggelse av en sak er uansett utelukket for det tilfelle at det foreligger en forpliktelse etter EMK til å forfølge forholdet. De mest alvorlige sakene kan som hovedregel ikke henlegges på bakgrunn av manglende kapasitet. Departementet viser ellers til de retningslinjer som fremkommer av riksadvokatens rundskriv, særlig rundskriv nr. 3/2016. Som i dag kan henleggelseskompetansen utdypes gjennom retningslinjer fra riksadvokaten.

Under høringen har *Riksadvokaten* pekt på at utvalgets forslag for så vidt gjelder henleggelse i situasjoner der forholdet kan medføre en administrativ sanksjon, har fått en annen utforming enn det som følger av gjeldende rett i straffeprosessloven § 71 c. Riksadvokaten har reist spørsmål om overføringsadgangen som fremkommer av dagens bestemmelse bør videreføres av hensyn til EMK. Det fremgår av forarbeidene til straffeprosessloven § 71 c at bestemmelsen delvis mente å klargjøre at «forholdet ikke er endelig avgjort ved påtalemyndighetens henleggelse» for dermed å avskjære «eventuell tvil om hvorvidt påtalemyndighetens avgjørelse om ikke å forfølge et forhold strafferettslig, må betraktes som en endelig frifin-

nelse eller domfellelse etter dobbeltforfølgningsforbudet i EMK protokoll 7 artikkel 4», se Prop. 62 L (2015–2016) punkt 34.2 på side 208. En henleggelse kan i det ytre fremstå som en endelig avgjørelse av saken, særlig hvis det i henleggelsen ikke opplyses om at saken overføres til forvaltningen for administrativ forfølgning. Departementet finner derfor grunn til å videreføre § 71 c uendret. Tilsvarende har departementet også kommet til at det er lite å vinne på at regelen i § 71 b inntas i § 62 a, slik at § 71 b også blir stående uendret.

Som en følge av forslaget om å oppheve § 62 a annet ledd – basert på presumsjonen om at forfølgning er i det offentliges interesse og at vurderingen av henleggelse bør kunne skje uavhengig av strafferamme – er det naturlig at også de særlige reguleringene av dette i spesiallovgivningen endres. På flere områder er det særskilt regulert at påtale kan unnlates hvis ikke allmenne hensyn tilsier påtale for straffebud med en strafferamme utover to års fengsel. Et eksempel på dette er å finne i patentloven § 57 tredje ledd. Departementet foreslår at disse bestemmelsene oppheves. Da vil det alminnelige utgangspunktet i den nye bestemmelsen § 62 a første ledd sammenholdt med tredje ledd være avgjørende for påtalespørsmålet.

Samtidig har departementet falt ned på at særreguleringen i straffeloven § 5 syvende ledd om krav til allmenne hensyn, ikke skal oppheves. Dette gjelder spørsmålet om handlinger som er begått i utlandet, skal påtales i Norge. Dette reiser prinsipielle spørsmål av en annen art enn det som kjennetegner reguleringen i spesiallovgivningen omtalt i avsnittet ovenfor. En omtale av hva som ligger i kravet til allmenne hensyn på dette området er inntatt i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) s. 404.

15.3 Avskaffelse av krav om påtalebegjæring fra offentlig myndighet

Etter *gjeldende rett* er påtaleretten og påtaleplikten som hovedregel ubetinget offentlig, jf. § 62 a første ledd. Ordningen med påtalebegjæring fra fornærmede som vilkår for strafforfølgning ble avskaffet ved ikrafttredelsen av straffeloven 2005. Hvorvidt fornærmede ønsker at et forhold skal strafforfølges, kan være et sentralt moment ved vurderingen av om forfølgning skal skje, jf. straffeprosessloven § 62 a annet ledd. Samtidig finnes det fortsatt straffebud hvor påtalebegjæring fra en bestemt offentlig myndighet er et vilkår for strafforfølgning. I noen lover er et slikt vilkår kombinert med alterna-

tivet «med mindre offentlig påtale kreves av allmenne hensyn» eller liknende. I konkurranseloven er det et alternativt krav om at det må foreligge «sterke allmenne hensyn» i tillegg til vilkåret om påtalebegjæring fra offentlig myndighet.

Straffeprosessutvalget går inn for at påtalebegjæring fra fornærmede eller offentlig myndighet ikke i noe tilfelle skal være et vilkår for strafforfølgning, jf. utredningen punkt 16.6 side 361 flg. I begrunnelsen viser utvalget til at forslaget vil innebære en forenkling av regelverket, blant annet ved at det ikke er behov for å videreføre straffeprosessloven § 81 a om kompetanse til å inngi påtalebegjæring på vegne av stat og kommune. Videre peker utvalget på at det ikke er fare for at berørte myndigheter får for liten innflytelse på spørsmålet om hvorvidt forfølgning skal finne sted, ettersom politiet og påtalemyndigheten i praksis er avhengig av anmeldelse eller opplysninger fra vedkommende myndighet for at etterforskning skal være aktuelt. Utvalget foreslår at hvorvidt vedkommende berørte myndighet ønsker strafforfølgning, skal være et relevant moment i vurderingen av om forfølgning er i det offentliges interesse.

Forslaget om å oppheve ordningen med påtalebegjæring som formelt vilkår for forfølgning har ikke fått innsigelser fra noen av *høringsinstansene*. *Trøndelag statsadvokatembeter* støtter forslaget, og påpeker at det ofte oppstår tvil om anmelder hadde kompetanse til å inngi påtalebegjæring, og at det i mange tilfeller er tilfeldigheter som avgjør om en påtalebegjæring er rettidig fremsatt. Embetets erfaring er at saker som burde blitt strafforfulgt, i mange tilfeller henlegges på grunn av uklarhet rundt påtalebegjæringen.

Departementet er enig med utvalget i at påtalebegjæring fra offentlig myndighet ikke bør være et formelt vilkår for strafforfølgning. Det vises til utvalgets begrunnelse for forslaget og at det ikke har kommet innvendinger under høringen. Videre er departementet enig i at det bør være et moment i vurderingen etter straffeprosessloven § 62 a nytt tredje ledd om vedkommende berørte myndighet ønsker at forholdet forfølges.

Etter enkelte bestemmelser i spesiallovgivningen er i dag «sterke allmenne hensyn» et alternativ til vilkåret om påtalebegjæring fra offentlig myndighet. Departementet foreslår at også dette vilkåret oppheves, slik at det offentliges interesse heretter i alle tilfeller skal være styrende for vurderingen av spørsmålet om et forhold skal strafforfølges.

15.4 Påtaleunntatelse ved «særlige grunner»

Etter *gjeldende rett*, kan påtalemyndigheten når straffeskyld anses bevist, unnlate å påtale handlingen «når helt særlige grunner tilsier det», jf. straffeprosessloven § 69 første ledd. Påtale kan etter bestemmelsen unnlates etter en konkret vurdering av saken. Forut for straffelovens ikraftsetningslov 19. juni 2014 nr. 65 kunne påtale unnlates «såfremt slike særlige forhold er til stede at påtalemyndigheten etter en samlet vurdering finner at overveiende grunner taler for ikke å påtale handlingen». Endringen var ikke ment å innebære noen realitetsendring. *Utvalget* har foreslått at ordlydsendringen som ble foretatt i 2014 reverse-res, slik at påtale kan unnlates når «overveiende grunner tilsier det». Etter utvalgets syn, er ikke dagens ordlyd treffende for det bestemmelsen tar sikte på å regulere. En formulering som foreslått av utvalget, vil på en bedre måte angi det som skal vurderes, dvs. om det foreligger forhold som etter en samlet vurdering tilsier at påtalepresumsjonen bør fravikes. *Høringsinstansene* som uttaler seg om spørsmålet, er positive. *Riksadvokaten* og *Politidirektoratet* støtter utvalgets forslag, mens *Hordaland statsadvokatembeter* og *Oslo statsadvokatembeter* tar begge til orde for en forenkling av dagens ordlyd, til «særlige grunner». «Overveiende grunner» fremstår som uklar og gir mindre veiledning, samtidig som dagens ordlyd anses være for streng.

Departementet har kommet til at ordlyden bør endres slik at påtale kan unnlates når «særlige grunner» tilsier det. Dette skal ikke medføre noen realitetsendring, forslaget er kun ment som en forenkling av lovens vilkår slik at ordlyden i bedre grad gir uttrykk for rettstilstanden.

15.5 Overføring av sak til konfliktrådet

15.5.1 Påtaleunntatelse gitt på vilkår om konfliktrådsbehandling

15.5.1.1 Gjeldende rett

Der straffeskyld anses bevist kan påtalemyndigheten unnlate å påtale handlingen når helt særlige grunner tilsier det, jf. straffeprosessloven § 69 første ledd. Påtaleunntatelse er en strafferettslig reaksjon, jf. straffeloven § 30 bokstav f. Påtaleunntatelse kan gjøres betinget av at siktede i en prøvetid ikke gjør seg skyldig i nye straffbare handlinger, jf. § 69 annet ledd. Påtaleunntatelse kan videre gis på vilkår som nevnt i straffeloven

§§ 35, 36 og 37 bokstavene a til j, jf. straffeprosessloven § 69 tredje ledd første punktum. I dette ligger det at påtaleunntatelsen også kan gis på særvilkår om at siktede møter til «megling i konfliktråd» eller gjennomfører «oppfølging i konfliktråd» med varighet inntil ett år, såfremt fornærmede og siktede og deres eventuelle verger samtykker, jf. henvisningen til straffeloven § 37 bokstav i. Hvis siktede var mellom 15 og 18 år på handlingstidspunktet, kan påtaleunntatelsen også gis på særvilkår om at siktede gjennomfører «ungdomsoppfølging i konfliktråd» med varighet på inntil ett år, forutsatt at siktede og siktedes eventuelle verger samtykker, jf. henvisningen til straffeloven § 37 bokstav j.

Påtaleunntatelse gitt på vilkår om konfliktrådsbehandling oppføres på uttømmende politiattest, jf. politiregisterloven § 41 nr. 1.

Som et alternativ til å stille konfliktrådsbehandling som vilkår for en påtaleunntatelse, kan påtalemyndigheten overføre saken til behandling i konfliktrådet etter reglene i straffeprosessloven § 71 a, se punkt 15.5.2.1. Videre kan påtalemyndigheten stille konfliktrådsbehandling som vilkår for betinget forelegg med hjemmel i straffeloven § 53 fjerde ledd, jf. straffeprosessloven § 256. Sistnevnte hjemmel brukes lite, og berøres ikke av lovforslaget.

15.5.1.2 Straffeprosessutvalgets forslag

Straffeprosessutvalget foreslår å fjerne muligheten til å stille konfliktrådsbehandling som vilkår for påtaleunntatelse, se utredningen kapittel 16.3 side 359 og utkastet til ny straffeprosesslov § 28-3. Begrunnelsen er at utvalget anser en slik adgang overflødig ved siden av forslaget til ny straffeprosesslov § 28-4, som vil gi påtalemyndigheten adgang til å beslutte overføring til konfliktrådet på samme vilkår som ved beslutning om påtaleunntatelse. Forslaget vil derfor ikke innebære noen realitetsendring av betydning.

15.5.1.3 Høringsinstansenes syn

Nordland politidistrikt slutter seg generelt til utvalgets forslag om «modernisering av reglene om påtaleunntatelse». *Politidirektoratet* merker seg forslaget uten å fremsette innvendinger. *Riksadvokaten* påpeker at påtaleunntatelse gitt på vilkår om behandling i konfliktråd etter § 69 regnes som en noe strengere reaksjon enn overføring til konfliktråd etter straffeprosessloven § 71 a, og at reaksjonen gjerne benyttes dersom en person begår nye straffbare forhold i etterkant av en § 71 a-overfø-

ring. Siden påtalemyndigheten fortsatt vil kunne tilpasse reaksjonen til den konkrete saken ved eventuelt å sette vilkår for overføringen slik som hjemlet i utvalgets utkast til ny § 28-4, støtter likevel Riksadvokaten forslaget.

Sekretariatet for konfliktrådene argumenterte opprinnelig mot forslaget. Særlig ble det vist til at forslaget ville kunne føre til at færre egnede saker overføres til konfliktrådet hvis adgangen etter § 69 fjernes, ettersom betingede påtaleunntelser kan anvendes i mer alvorlige saker enn de som normalt overføres etter straffeprosessloven § 71 a. I ettertid har imidlertid Sekretariatet for konfliktrådene inngitt en supplerende høringsuttalelse. Sekretariatet gir der sin tilslutning til forslaget når det gjelder å redusere antall overføringshjemler for ungdomsoppfølging. Bakgrunnen er ifølge høringsinstansen senere undersøkelser som har avdekket store forskjeller i praktiseringen av de ulike overføringshjemlene. Det er blant annet påpekt at variasjonene fører til ubegrunnet rettsulikhet, særlig med hensyn til hvorvidt reaksjonen anmerkes på uttømmende politiattest. Det anføres at slike forskjeller vil kunne reduseres med Straffeprosessutvalgets forslag.

15.5.1.4 Departementets vurdering

I likhet med Straffeprosessutvalget foreslår departementet å fjerne adgangen til å stille konfliktrådsbehandling som vilkår for påtaleunntelse etter straffeprosessloven § 69. Departementet går inn for å redusere antall hjemler for overføring av egnede saker til konfliktrådet, slik som foreslått i utredningen. Forslaget må sees i lys av at straffeprosessloven § 71 a foreslås utvidet til å hjemle en adgang for påtalemyndigheten til å beslutte overføring til konfliktrådet på samme vilkår som ved beslutning om påtaleunntelse, se punkt 15.5.2.4 nedenfor.

Forslaget har som formål å forenkle det prosessuelle grunnlaget for overføring av saker til konfliktrådet. Departementet har fra Sekretariatet for konfliktrådene og Riksadvokatembetet fått opplyst at de fleste politidistriktene primært benytter enten straffeprosessloven § 69 eller § 71 a som hjemmel for overføringer til konfliktrådet, uten at det nødvendigvis gjøres konkrete vurderinger av hvilket overføringsgrunnlag som bør benyttes i den enkelte saken. Det varierer mellom distriktene hvorvidt det er det ene eller det andre overføringsgrunnlaget som primært benyttes. Samlet kan dette blant annet føre til ubegrunnede forskjeller i hvorvidt konfliktrådsbehandlingen

anmerkes på uttømmende politiattest, slik *Sekretariatet for konfliktrådene* også påpeker i sitt høringssvar. På denne bakgrunn mener departementet, i likhet med utvalget og høringsinstansene, at det er hensiktsmessig å forenkle reaksjonssystemet slik som foreslått.

Forslaget innebærer at påtaleunntelser ikke lenger skal kunne gis på særvilkårene nevnt i straffeloven § 37 første ledd bokstav i og j. Det fører til at straffeprosessloven § 71 a vil tjene som påtalemyndighetens eneste hjemmel til å overføre saker direkte til konfliktrådet (uten domstolsbehandling), foruten den lite benyttede muligheten til å stille konfliktrådsbehandling som vilkår for betinget forelegg med hjemmel i straffeloven § 53 fjerde ledd, jf. straffeprosessloven § 256. Departementet understreker at forslaget ikke har til hensikt å påvirke hvilke eller hvor mange saker som overføres fra påtalemyndigheten til konfliktrådet. Saker som i dag anses egnet til å avgjøres ved påtaleunntelse på vilkår om konfliktrådsbehandling etter straffeprosessloven § 69 tredje ledd, jf. straffeloven § 37 første ledd bokstav i og j, forutsettes å kunne overføres direkte til konfliktrådet ved bruk av straffeprosessloven § 71 a slik denne lyder etter lovendringen.

For øvrig vil forslaget ha som konsekvens at overføring til konfliktrådet ikke vil anmerkes på uttømmende politiattest hvis lovbryteren ikke begår nye straffbare handlinger to år etter at det er inngått godkjent avtale, ungdomsplan eller plan i konfliktrådet, jf. politiregisterloven § 41 nr. 1 bokstav a. Videre fører forslaget til at politiet vil få kompetanse til å treffe alle beslutninger om overføring til konfliktrådet, når ikke spørsmålet om tiltale hører under riksadvokaten, jf. straffeprosessloven § 67 fjerde ledd.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at henvisningen til straffeloven § 37 bokstavene i og j i straffeprosessloven § 69 tredje ledd første punktum oppheves.

15.5.2 Beslutning om overføring av en sak til konfliktrådet

15.5.2.1 Gjeldende rett

Der straffeskyld anses bevist, kan påtalemyndigheten beslutte at saken overføres til behandling i konfliktrådet etter reglene i straffeprosessloven § 71 a. Beslutningen er en strafferettslig reaksjon, jf. straffeloven § 30 bokstav g. Reaksjonen kan gå ut på at saken, etter samtykke fra fornærmede, siktede og deres eventuelle verger, overføres til «megling i konfliktrådet» eller til «oppfølging i

konfliktrådet» med varighet på inntil ett år, jf. straffeprosessloven § 71 a første ledd. Hvis siktede var mellom 15 og 18 år på handlingstidspunktet, kan saken overføres til «ungdomsoppfølging i konfliktrådet» med varighet på inntil ett år, såfremt siktede og siktedes eventuelle verger samtykker, jf. § 71 a annet ledd.

Beslattes saken overført til oppfølging i konfliktrådet eller ungdomsoppfølging i konfliktrådet, kan beslutningen gjøres betinget av at siktede ikke begår nye straffbare handlinger under oppfølgingen, jf. § 71 a tredje ledd. Overføres saken til ungdomsoppfølging, kan beslutningen i tillegg gjøres betinget av at siktede yter erstatning og oppreisning til fornærmede eller andre etter reglene i § 71 a fjerde ledd. Øvrige vilkår kan ikke stilles fra påtalemyndighetens side.

Beslutning om overføring av en sak til konfliktrådet etter § 71 a anmerkes ikke på uttømmende politiattest med mindre lovbrøteren har begått nye lovbrudd to år etter at det er inngått godkjent avtale, ungdomsplan eller plan i konfliktrådet, jf. politiregisterloven § 41 nr. 1 bokstav a.

I stedet for å overføre saken til konfliktrådet etter straffeprosessloven § 71 a, kan konfliktrådsbehandling stilles som vilkår for påtaleunntatelse etter reglene i straffeprosessloven § 69, se punkt 15.5.1. Videre kan påtalemyndigheten stille konfliktrådsbehandling som vilkår for betinget forelegg med hjemmel i straffeloven § 53 fjerde ledd, jf. straffeprosessloven § 256. Sistnevnte hjemmel brukes lite, og berøres ikke av lovforslaget.

15.5.2.2 *Straffeprosessutvalgets forslag*

Straffeprosessutvalget foreslår å videreføre påtalemyndighetens adgang til å beslutte overføring av saker til konfliktrådet, med den endring at beslutningen skal kunne gjøres betinget av samme vilkår som for en påtaleunntatelse, jf. utvalgets utredning kapittel 16.3 side 359 og utvalgets forslag til ny straffeprosesslov § 28-4. Forslaget må sees i lys av at utvalget også foreslår at påtaleunntatelser ikke lenger skal kunne gis på vilkår om at saken overføres til behandling i konfliktråd, se forslaget til ny straffeprosesslov § 28-3.

15.5.2.3 *Høringsinstansenes syn*

Riksadvokaten tiltrer utvalgets forslag til ny straffeprosesslov § 28-4. *Politidirektoratet* merker seg utvalgets forslag uten å fremsette innvendinger. *Nordland politidistrikt* tiltrer utvalgets forslag om «modernisering av reglene om påtaleunntatelse», men kommenterer ikke forslaget til § 28-4 spesi-

elt. Tilsvarende gjelder for *Sekretariatet for konfliktrådene*, slik dennes tilslutning til foreslåtte § 28-3 er gjengitt i punkt 15.5.1.3. Ettersom forslaget til ny § 28-4 knyttes opp mot forslaget til ny § 28-3, kan imidlertid høringsinstansens støtte til § 28-3 fremstå som støtte også til § 28-4.

15.5.2.4 *Departementets vurdering*

I likhet med utvalget foreslår departementet at det i straffeprosessloven § 71 a innføres en adgang for påtalemyndigheten til å beslutte overføring av en sak til konfliktrådet på samme vilkår som ved beslutning om påtaleunntatelse. Forslaget må sees i lys av at adgangen til å stille konfliktrådsbehandling som vilkår for påtaleunntatelse foreslås fjernet, se punkt 15.5.1.4 ovenfor.

Forslaget innebærer at overføring til konfliktrådet etter straffeprosessloven § 71 a vil kunne besluttes på vilkår om at siktede overholder andre og flere (tyngende) særvilkår enn hva som er tilfellet i dag. Dette fører til at reaksjonen i større grad vil kunne tilpasses den konkrete saken, slik også *Riksadvokaten* trekker frem. Formålet er at saker som i dag besluttes overført til konfliktrådet som særvilkår for påtaleunntatelse etter § 69 tredje ledd, jf. straffeloven § 37 bokstav i eller j, i stedet vil kunne overføres med hjemmel i § 71 a. Det vises til punkt 15.5.1.4 ovenfor og begrunnelsen som er inntatt der. Det forutsettes at påtalemyndigheten vil fastsette øvrige særvilkår i saker hvor det etter en konkret og samlet vurdering anses hensiktsmessig.

Departementet foreslår i hovedtrekk at endringen gjøres ved at det i straffeprosessloven § 71 a tredje ledd tilføyes at det for overføring til meglings i konfliktråd, oppfølging i konfliktråd og ungdomsoppfølging i konfliktråd kan settes vilkår som nevnt i straffeprosessloven § 69 annet og tredje ledd. Endringen gir behov for visse tilpassninger i § 71 a tredje og fjerde ledd, slik nærmere beskrevet i særmerknaden til bestemmelsen.

Som følge av endringen i straffeprosessloven § 71 a, foreslår departementet for øvrig at det innføres en klagerett over beslutninger etter straffeprosessloven § 71 a, se neste punkt 15.5.3.

15.5.3 **Klagerett over beslutning om overføring av en sak til konfliktrådet**

Etter *gjeldende rett* er det i straffeprosessloven § 59 a lovfestet en klagerett over påtalevedtak. Klageretten er begrenset til å gjelde for visse typer påtalevedtak oppregnet i bestemmelsens første ledd, herunder påtaleunntatelser gitt på vil-

kår om konfliktrådsbehandling etter straffeprosessloven § 69. Beslutning om overføring av en sak til konfliktrådet etter straffeprosessloven § 71 a er ikke blant vedtakstypene som kan påklages. Klagerett over beslutning om overføring av en sak til konfliktrådet etter § 71 a hjemles heller ikke i påtaleinstruksen eller særlovgivningen.

Straffeprosessutvalget foreslår å videreføre reglene om klagerett over påtalevedtak i straffeprosessloven § 59 a, se utredningen kapittel 30 side 636. I forslaget til ny § 29-9 første ledd foreslås det imidlertid innført en adgang til å klage over påtalemyndighetens beslutninger om overføring av saker til konfliktrådet. At det ikke finnes noen klagerett for denne typen beslutning fra før, drøftes ikke særskilt av utvalget.

Ingen av *høringsinstansene* har kommentert utvalgets forslag om å innføre en klagerett for beslutninger om overføring av en sak til konfliktrådet. *Hedmark og Oppland statsadvokatembeter*, *Oslo statsadvokatembeter* og *Riksadvokaten* omtaler forslaget til ny § 29-9 uten å kommentere at beslutninger om overføring til konfliktrådet foreslås inkludert blant påtalevedtakene som kan påklages.

Departementet er enig med Straffeprosessutvalget at det bør innføres en klagerett over beslutninger om overføring av sak til konfliktrådet

etter straffeprosessloven § 71 a. Noen slik klagerett finnes ikke i dag. Påtaleunntelser gitt på vilkår om konfliktrådsbehandling etter straffeprosessloven § 69 tredje ledd kan imidlertid påklages av andre enn siktede selv, jf. straffeprosessloven § 59 a første ledd første punktum nr. 2, jf. annet ledd tredje punktum, jf. § 71. Når departementet nå foreslår å fjerne muligheten for å stille konfliktrådsbehandling som vilkår for påtaleunntelse etter straffeprosessloven § 69, og heller innføre en adgang til å beslutte overføring til konfliktrådet etter straffeprosessloven § 71 a på samme vilkår som ved dagens påtaleunntelser, finner departementet det naturlig å innføre en klagerett også for slike beslutninger med hjemmel i § 71 a. En slik klagerett vil gjelde også for den som er ilagt reaksjonen etter § 71 a, til forskjell fra hva som i dag er tilfellet ved påklaging av påtaleunntelser etter § 69.

Departementet foreslår at klageretten innføres ved at «beslutning om overføring til konfliktrådet etter § 71 a» legges til i listen over påtalevedtak som kan påklages i straffeprosessloven § 59 første ledd første punktum. Beslutninger fattet med hjemmel i § 71 a vil dermed kunne påklages på samme vilkår som de andre påtalevedtakene opplistet i straffeprosessloven § 59 a.

16 Endringer i bistandsadvokatordningen

16.1 Bakgrunn

Bistandsadvokatordningen har blitt endret og utvidet en rekke ganger. Ved lovreformen i 2008 ble ordningen betydelig styrket ved at retten til bistandsadvokat ble utvidet til flere sakstyper, bistandsadvokatens oppgaver ble flere og oppgavene ble tydeliggjort, jf. NOU 2006: 10 *Fornærmede i straffeprosessen – nytt perspektiv og nye rettigheter* og Ot.prp. nr. 11 (2007–2008) Om lov om endringer i straffeprosessloven mv. (styrket stilling for fornærmede og etterlatte). Utgiftene til bistandsadvokat har blitt betydelig høyere enn opprinnelig anslått, og utgiftene har økt de siste årene. Som en del av en større analyse av statens utgifter til fri rettshjelp og særskilte straffesaksutgifter, beregnet Menon Economics at statens utgifter til bistandsadvokat vokste med 165 prosent i perioden 2008 til 2014, justert for salærvekst og befolkningsvekst, jf. Menon-publikasjon nr. 10/2016. I 2019 var utgiftene til bistandsadvokatordningen nærmere 200 millioner kroner.

De senere år har det kommet flere utredninger og rapporter hvor behovet for endringer i bistandsadvokatordningen har blitt fremhevet, blant annet på bakgrunn av utviklingen i kostnadene ved ordningen. I september 2012 ble Bistandsadvokatprosjektet startet opp i Oslo tingrett, hvor et av formålene var å vurdere behovet for lovendringer på området og komme med konkrete forslag til lovendringer. Prosjektgruppen avga sin rapport 6. januar 2014. Videre nedsatte Advokatforeningen i januar 2017 et utvalg som fikk i oppdrag å foreta en kritisk gjennomgang av dagens rettshjelpsordning, herunder ordningen med bruk av bistandsadvokat. I tillegg har Oxford Research og Menon Economics på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet evaluert bistandsadvokatordningen og kommet med en rekke reformforslag og anbefalinger, jf. Menon-publikasjon nr. 5/2019. Konklusjonene og anbefalingene i de nevnte rapportene sammenfaller i stor grad med Straffeprosessutvalgets forslag i NOU 2016: 24 kapittel 10, og vil bli omtalt der det er relevant.

16.2 Begrenset oppnevning av bistandsadvokat

16.2.1 Gjeldende rett

Bistandsadvokatens oppgaver er generelt angitt i straffeprosessloven § 107 c første ledd. Hovedoppgaven er å «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». For øvrig er bistandsadvokatens oppgaver nærmere regulert i enkeltbestemmelser i loven. Blant annet følger det av § 107 c annet ledd at bistandsadvokaten skal varsles om og har rett til å være til stede i alle rettsmøter og ved politiets avhør av fornærmede under etterforskningen.

Straffeprosessloven inneholder ingen uttrykkelig bestemmelse om at retten kan avgrense bistandsadvokatens oppdrag ut fra behovet til den enkelte fornærmede eller etterlatte, for eksempel ved at oppnevningen bare gis for en bestemt del av saken. Ordlyden i straffeprosessloven § 107 c første ledd er imidlertid så vidt formulert at den kan åpne for en slik avgrensning av oppdraget. I praksis begrenses uansett bistandsadvokatens oppdrag av rettens etterfølgende kontroll av salær oppgaven. Salærforskriften § 7 fastsetter at bistandsadvokatens salær skal settes ned dersom det er benyttet lengre tid enn det som er «rimelig og nødvendig».

I Borgarting lagmannsretts avgjørelse 8. oktober 2015 (LB-2015-147251) ble det lagt til grunn at straffeprosessloven ikke gir hjemmel for en forhåndsavgrensning av arbeidet til bistandsadvokater i saker hvor fornærmede har ubetinget rett til advokat. Oslo tingrett hadde ved oppnevning av bistandsadvokat etter straffeprosessloven § 107 a første ledd bokstav a besluttet en avgrensning av oppnevningen til 15 timers bistand, med mulighet for å søke om utvidelse av timetallet. Om dette uttalte lagmannsretten:

«Etter lagmannsrettens syn gir ikke loven hjemmel for en slik avgrensning. På samme

måte som når mistenkte har et ubetinget krav på forsvarer, kan det ikke foretas noen forhåndsbegrensning i arbeidet til bistandsadvokater som er oppnevnt i medhold av straffeprosessloven § 107 a første ledd. En annen sak er at dersom bistandsadvokatens arbeid med saken viser seg å overskride det som er rimelig og nødvendig, har retten plikt til å sette ned salæret etter den fremgangsmåte det er gitt anvisning på i salærforskriften § 7. Men dette skjer etterskuddsvis, og etter at bistandsadvokaten er varslet og har fått anledning til å uttale seg.»

16.2.2 Straffeprosessutvalgets forslag

Utvalget legger til grunn at gjeldende straffeprosesslov § 107 c første ledd åpner for at retten kan skjære til bistandsadvokatoppdraget ut fra behovet til den enkelte fornærmede eller etterlatte, jf. utredningen punkt 10.3.6 på side 229. Etter utvalgets syn bør imidlertid retten i større grad enn i dag fastsette rammene for bistandsadvokatoppdraget på forhånd. I begrunnelsen viser utvalget til at behovet til den enkelte fornærmede og etterlatte varierer betraktelig fra sak til sak, og at det bør legges til rette for ressursbesparende tiltak som ikke svekker interessene til fornærmede og etterlatte. Utvalget antar at det kan være mer effektivt å sette rammene for bruken av bistandsadvokat på forhånd for å få en viss kontroll med det arbeidet som utføres, fremfor at retten må gripe inn i et pågående arbeid eller beskjære salærkravet i etterkant.

I lovutkastet har disse synspunktene kommet til uttrykk ved at § 4-11 tredje ledd generelt angir at «[o]ppdraget kan avgrenses». I tillegg legger lovutkastet § 4-5 annet ledd bokstav c opp til at bistandsadvokatens tilstedeværelse i retten kan begrenses, ved at bestemmelsen fastsetter at bistandsadvokaten «i nødvendig utstrekning» kan ta del i rettsmøter. Etter lovutkastet § 4-5 annet ledd bokstav b er også bistandsadvokatens rett til å være til stede ved åstedsbefaringer, rekonstruksjoner og lignende begrenset til det som er «nødvendig».

Straffeprosessutvalget uttaler uttrykkelig at en avgrensning av bistandsadvokatoppdraget ikke skal skje ved at retten setter et bestemt antall timer som senere kan utvides, jf. Borgarting lagmannsretts avgjørelse 8. oktober 2015. Utvalget mener imidlertid at det bør kunne fremgå av oppnevningen at bistand gis for en bestemt del av saken, for eksempel et bevisopptak.

I høringsnotat 27. august 2020 foreslo departementet å supplere Straffeprosessutvalgets forslag med en hjemmel for å avgrense bistandsadvokatens oppdrag til et bestemt antall timer, jf. høringsnotatet punkt 4.3 side 17–18. Departementet tar imidlertid ikke stilling til dette forslaget i proposisjonen her.

16.2.3 Høringsinstansenes syn

Flertallet av høringsinstansene er positive til utvalgets forslag om å åpne for at retten i større grad kan fastsette rammene for bistandsadvokatoppdraget på forhånd. Dette gjelder *Asker og Bærum tingrett*, *Domstoladministrasjonen*, *Hordaland statsadvokatembeter*, *Kripos*, *Oslo statsadvokatembeter*, *Oslo tingrett*, *Politidirektoratet* og *Riksadvokaten*. Flere av disse høringsinstansene viser til at bistandsadvokatordningen har blitt svært ressurskrevende, og at det derfor er positivt med tiltak som kan bidra til å redusere kostnadene til bistandsadvokat uten å gå på bekostning av fornærmede og etterlattes interesser.

Asker og Bærum tingrett, *Oslo tingrett* og *Riksadvokaten* gir uttrykk for at en avgrensning av bistandsadvokatoppdraget kan være særlig praktisk i store straffesaker, typisk med flere tiltalte og fornærmede. *Asker og Bærum tingrett* viser til at det i langvarige saker ofte fremstår som unødvendig at bistandsadvokaten er til stede under hele bevisførselen. *Riksadvokaten* gir uttrykk for lignende synspunkter og trekker i den forbindelse særskilt frem saker om såkalte internettfasiliterte overgrep, hvor det ofte er svært mange fornærmede. *Oslo tingrett* uttaler:

«Vi ser også en økning i omfanget av store straffesaker med flere uker i retten hvor bare deler av saken gjelder fornærmede. Et eksempel er Lime-saken som pågikk fra 20.01.16 til 13.12.16. I saken var det oppnevnt 3 bistandsadvokater for 12 fornærmede. [...] Tiltalen var svært omfattende og det var kun deler av saken som gjaldt de fornærmede. I slike tilfeller bør retten kunne begrense bistandsadvokatens oppnevning under hovedforhandling til å gjelde den delen av denne som angår fornærmede. Selvfølgelig på en måte som skaper en viss forutberegnelighet for advokatene og ikke medfører forsinkelser i saken.»

Oslo statsadvokatembeter uttaler at hjemmelen for å skjære til bistandsadvokatens oppdrag ikke er åpenbar i gjeldende straffeprosesslov, og at domstolene i praksis er svært tilbakeholdne med å

legge begrensninger på bistandsadvokatenes arbeid. Erfaringen er at dette også gjelder bistandsadvokatens deltakelse i rettsmøter, som er svært kostbar for samfunnet. Det er derfor positivt at utvalget foreslår å tilføye ordene «i nødvendig utstrekning» når det gjelder bistandsadvokatens deltakelse i rettsmøter. Oslo statsadvokatembeter mener imidlertid at det bør klargjøres hvem som har kompetanse til å avgjøre hvilken tilstedeværelse som er nødvendig. Selv om bistandsadvokaten oppnevnes av retten, kan lovutkastet forstås slik at det er opp til bistandsadvokaten selv å vurdere behovet for tilstedeværelse i retten. Ordlyden bør derfor endres slik at det kommer tydeligere frem at denne kompetansen ligger hos retten.

Hordaland statsadvokatembeter og *Oslo statsadvokatembeter* mener det bør presiseres i forarbeidene at retten også kan treffe beslutning om bistandsadvokatens tilstedeværelse i løpet av hovedforhandlingen, selv om en slik avklaring aller helst bør skje under saksforberedelsen.

Advokatfirmaet Salomon Johansen AS, *Krisesentersekretariatet* og *Oslo krisesenter* går imot utvalgets forslag.

Advokatfirmaet Salomon Johansen AS mener for det første at forslaget åpner for betydelig usikkerhet om hvorvidt bistandsadvokaten skal være til stede ved avhør av fornærmede eller ikke, noe som innebærer en svekkelse av fornærmedes rettigheter sammenlignet med dagens ordning. Advokatfirmaet viser til at den ubetingede retten til å ha bistandsadvokat til stede under avhør er en sentral rettighet for fornærmede, som i mange saker bidrar til at fornærmede i det hele tatt velger å inngi anmeldelse. Videre uttales at forslaget skaper stor usikkerhet om når bistandsadvokaten skal gis anledning til å være til stede under hovedforhandling, og om hva som skal være bistandsadvokatens oppgaver i forbindelse med hovedforhandlingen. Advokatfirmaet peker på at forslaget i ytterste konsekvens kan føre til at færre advokater vil være villige til å påta seg bistandsadvokattoppdrag, fordi det ikke blir mulig å gjøre et forsvarlig arbeid for klienten.

Krisesentersekretariatet viser i stor grad til høringsuttalelsen fra Advokatfirmaet Salomon Johansen AS, som sekretariatet gir sin fulle støtte til.

Oslo krisesenter uttaler at det vil medføre en stor usikkerhet for deres brukere ikke å vite hva slags hjelp de kan forvente seg av bistandsadvokaten under en eventuell rettsprosess. Oslo krisesenter mener at denne usikkerheten kan føre til at mange voldsutsatte ikke våger å gå til anmeldelse:

«For å være i stand til å gå til dette skrittet og å kunne stå i en rettsprosess, som ofte strekker seg over lengre tid, er de totalt avhengige av at de vet at de har en bistandsadvokat de kan støtte seg til i alle fasene av prosessen. Det er helt avgjørende for om de i de hele tatt våger å gå til en anmeldelse at de er sikre på at bistandsadvokaten kan være med under politiavhør og rettsmøter. For en person som har vært utsatt for vold i en nær relasjon vil det innebære en enorm påkjenning å sitte alene i retten uten advokat.»

16.2.4 Departementets vurdering

Departementet foreslår i likhet med utvalget å innføre en uttrykkelig hjemmel for at retten kan avgrense bistandsadvokatens oppdrag, jf. lovforslaget § 107 b nytt femte ledd.

Som det har fremgått av punkt 16.1, har bistandsadvokatorordningen blitt svært ressurskrevende, og utgiftene til ordningen har økt de siste årene. Det er derfor gode grunner til å ta i bruk virkemidler som kan bidra til å gjøre ordningen mer målrettet og effektiv. Sakene med bistandsadvokat varierer betraktelig i karakter, omfang og varighet. I tillegg er det stor variasjon i hva slags bistand de fornærmede eller etterlatte har behov for. En hjemmel for å avgrense oppdraget vil legge til rette for at oppdraget i størst mulig grad kan tilpasses den konkrete saken og den enkelte fornærmedes eller etterlattes behov. Så lenge behovet for bistand er styrende for vurderingen av om oppdraget skal avgrenses og eventuelt i hvilken utstrekning, kan ikke departementet se at en slik ordning vil gå på bekostning av fornærmedes og etterlattes interesser.

Departementet nevner at Bistandsadvokatprosjektet i Oslo tingrett tidligere har tatt til orde for at det bør være adgang til mer begrensede oppnevninger. Det samme har Advokatforeningen og Oxford Research i sine rapporter om bistandsadvokatorordningen.

Forslaget innebærer at retten kan oppnevne bistandsadvokat for bestemte deler av saken, for eksempel et bevisopptak eller et avhør under etterforskingen. I en del saker er det ikke nødvendig at bistandsadvokaten er til stede under hele hovedforhandlingen. Dette vil for eksempel kunne være tilfellet i langvarige straffesaker med et stort antall fornærmede eller etterlatte, slik flere av høringsinstansene har pekt på, eller i tilfeller der fornærmede selv ikke ønsker å følge forhandlingene. Forslaget åpner for at retten kan knytte oppnevningen til utvalgte deler av hovedforhandlin-

gen. Etter forslaget har retten også mulighet til å knytte oppnevningen til bestemte gjøremål, for eksempel å tilrettelegge grunnlaget for et sivilt krav som skal fremmes under hovedforhandlingen. Hjemmelen foreslås ikke avgrenset til bestemte sakstyper. Den er videre ment å gjelde uavhengig av om fornærmede eller etterlatte har ubetinget rett til bistandsadvokat, eller om bistandsadvokat oppnevnes på skjønnsmessig grunnlag.

Som nevnt i punkt 16.2 tar ikke departementet i denne omgang stilling til om bistandsadvokatens oppdrag også bør kunne avgrenses til et bestemt antall timer. Forslaget i proposisjonen her åpner derfor ikke for en slik timebegrensning.

Enkelte høringsinstanser har gitt uttrykk for at det er uklart hvilken betydning utvalgets forslag får for bistandsadvokatens rett til å være til stede i avhør av fornærmede. Departementet har ikke forstått utvalgets forslag slik at det er ment å begrense bistandsadvokatens rett til å være til stede når fornærmede avhøres. En tilsvarende begrensning som er foreslått for rettsmøter, åstedsbefaringer, rekonstruksjoner og lignende – om at bistandsadvokatens har rett til å være til stede «i nødvendig utstrekning» – er ikke inntatt i bestemmelsen som regulerer bistandsadvokatens rett til tilstedeværelse i politiavhør av fornærmede, jf. utvalgets lovutkast § 4-5 annet ledd bokstav b. Departementet går heller ikke inn for en slik begrensning. Formålet med forslaget er å redusere bistandsadvokatens tidsbruk på de deler av straffesaken som ikke er relevant for fornærmedes rettsstilling. Deltakelse i avhør av fornærmede ligger derimot i kjernen av oppdraget som bistandsadvokat.

Etter forslaget er det retten som treffer beslutningen om å avgrense bistandsadvokatens oppdrag. Departementet finner imidlertid grunn til å understreke at beslutningen bør treffes etter dialog med bistandsadvokaten og påtalemyndigheten om behovet for bistand og tilstedeværelse. Når det gjelder bistandsadvokatens tilstedeværelse under hovedforhandling, bør dette søkes avklart under saksforberedelsen for å skape mest mulig forutberegnelighet for aktørene. Det bør likevel ikke stenges for at retten kan treffe beslutning om dette også etter at hovedforhandlingen er påbegynt.

Utvalget har ikke uttalt seg om hvorvidt rettens beslutning om avgrensning av oppdraget skal kunne ankes. Departementet mener at beslutningen bør kunne ankes, jf. hovedregelen i straffeprosessloven § 377 første ledd. For fornærmede

og etterlatte vil dette utgjøre en rettssikkerhetsgaranti. En ankerett kan i tillegg bidra til å avklare enkelte avgrensningsspørsmål mer prinsipielt.

16.3 Oppnevning av felles bistandsadvokat

16.3.1 Gjeldende rett

Etter gjeldende rett er utgangspunktet at fornærmede eller etterlatte fritt kan velge bistandsadvokat, jf. straffeprosessloven § 107 b annet ledd annet punktum. Retten kan likevel oppnevne en annen advokat dersom oppnevningen av den ønskede advokaten vil føre til forsinkelse av betydning for saken, eller dersom forholdene ellers gjør det utilrådelig å oppnevne advokaten, jf. annet ledd tredje og fjerde punktum. Straffeprosessloven åpner ikke uttrykkelig for at retten kan beslutte at flere fornærmede eller etterlatte skal representeres av en felles bistandsadvokat. Det er på den annen side ingen holdepunkter i loven for at det ikke er anledning til å oppnevne en felles bistandsadvokat så lenge prinsippet om fritt advokatvalg ivaretas.

16.3.2 Straffeprosessutvalgets forslag

Straffeprosessutvalget foreslår å åpne for at retten kan bestemme at flere fornærmede eller etterlatte skal representeres av en felles bistandsadvokat, jf. utredningen punkt 10.3.7 side 229–230 og lovutkastet § 4-11 annet ledd tredje punktum. Etter utvalgets forslag er det et vilkår for oppnevning av felles bistandsadvokat at det ikke er holdepunkter for at det foreligger eller kan oppstå motstridende interesser mellom de klientene bistandsadvokaten oppnevnes for å representere. I tillegg må oppnevning av felles bistandsadvokat være hensiktsmessig for gjennomføringen av saken på grunn av antallet fornærmede og etterlatte med krav på bistandsadvokat, sakens omfang og kompleksitet, prosessøkonomiske hensyn eller andre særlige forhold, jf. opplistingen i lovutkastet § 4-11 annet ledd bokstav a til d.

Utvalget fremholder at oppnevning av felles bistandsadvokat typisk vil være aktuelt i saker med flere fornærmede. I svært store saker må imidlertid retten vurdere om det er mer hensiktsmessig med koordinerende bistandsadvokat. Utvalget uttaler at det også kan være aktuelt med flere felles bistandsadvokater og én eller flere koordinerende.

16.3.3 Høringsinstansenes syn

Under høringen uttrykker følgende høringsinstanser støtte til forslaget om å åpne for at retten kan gi pålegg om felles bistandsadvokat: *Advokatfirmaet Salomon Johansen AS, Advokatforeningen, Agder politidistrikt, Domstoladministrasjonen, Frostating lagmannsrett, Gulating lagmannsrett, Hordaland statsadvokatembeter, Kripos, Kristiansand tingrett, Nordland politidistrikt, Nordland statsadvokatembeter, Nord-Troms tingrett, Oslo tingrett, Politidirektoratet, Riksadvokaten, Rettspolitisk forening, Rogaland statsadvokatembeter, Statens sivilrettsforvaltning, Stine Sofies Stiftelse og Trøndelag statsadvokatembeter*. Det er ingen høringsinstanser som har gått imot forslaget.

Flere høringsinstanser, herunder *Agder politidistrikt, Gulating lagmannsrett, Kripos, Kristiansand tingrett og Politidirektoratet*, fremholder at bruk av felles bistandsadvokat vil kunne være ressursbesparende. *Rogaland statsadvokatembeter* viser til at bistandsadvokaten sammenlignet med aktor og forsvarer har en relativt begrenset rolle under hovedforhandling, og at flere bistandsadvokater ofte kan være til stede i mange dager i retten uten å ha andre oppgaver enn å være til stede. *Nord-Troms tingrett og Gulating lagmannsrett* uttaler seg i samme retning. Flere av høringsinstansene bemerker at det i praksis sjelden foreligger noen interessekonflikt mellom de fornærmede eller etterlatte, og at en felles bistandsadvokat derfor kan følge opp de fornærmede eller etterlatte på en tilfredsstillende måte. For eksempel uttaler *Kripos*:

«Kripos' erfaring er at mange av de fornærmede, i motsetning til de mistenkte, har sammenfallende interesser, og det kan i den sammenheng være både hensiktsmessig og ressursbesparende at én bistandsadvokat bistår flere fornærmede. Et eksempel på dette er serieovergrepssaker hvor det ofte er mange fornærmede med sammenfallende interesser. Det vil også kunne være aktuelt i en del saker som gjelder seksuell handling med barn under 16 år, hvor vår erfaring er at det ikke sjelden er flere fornærmede i sak mot samme gjerningsperson.»

Nordland statsadvokatembeter uttaler at felles bistandsadvokat kan være svært praktisk i familievoldssaker. *Domstoladministrasjonen* peker på at felles bistandsadvokat innebærer at domstolene får færre profesjonelle aktører de må kontakte, og

som det må passe for å møte i en hovedforhandling.

Advokatforeningen understreker betydningen av at felles bistandsadvokat oppnevnes så tidlig som mulig i prosessen, slik at man unngår at den fornærmede eller etterlatte må bytte bistandsadvokat. *Hordaland statsadvokatembeter* gir uttrykk for lignende synspunkter i sin høringsuttalelse, men uttaler samtidig at bytte av bistandsadvokat bør skje i større utstrekning enn i dag, såfremt det ikke foreligger interessekonflikt mellom de fornærmede eller etterlatte. *Hordaland statsadvokatembeter* bemerker at hensynet til det frie advokatvalg ikke står like sterkt for fornærmede og etterlatte som for mistenkte. Det samme fremholdes av *Gulating lagmannsrett og Nord-Troms tingrett*.

Advokatfirmaet Salomon Johansen AS uttaler på sin side at fornærmedes rett til fritt advokatvalg må gjelde i saker hvor fornærmede allerede har fått oppnevnt en bistandsadvokat som vedkommende har fått tillit til, og som han eller hun ønsker å benytte. *Rettspolitisk forening* bemerker at de fornærmede kan bo veldig spredt, slik at noen fornærmede vil ha behov for en lokal bistandsadvokat.

Enkelte høringsinstanser argumenterer for at loven bør legge opp til at felles bistandsadvokat oppnevnes i større utstrekning enn det utvalget foreslår. *Kristiansand tingrett* mener at lovens utgangspunkt bør være at felles bistandsadvokat skal oppnevnes dersom det ikke foreligger interessemotsetninger – ikke at retten kan oppnevne felles bistandsadvokat i disse tilfellene. *Oslo tingrett* uttaler i sitt høringssvar:

«I tillegg til de kriterier som utvalget foreslår kan tilsi pålegg om felles bistandsadvokat foreslår Oslo tingrett også at retten skal kunne pålegge dette når det ikke er 'rimelig grunn til å velge forskjellig bistandsadvokat'. Vi har sett eksempler på at det i samme sak begjæres oppnevnt to forskjellige bistandsadvokater for to mindreårige fornærmede søsken med samme verge, selv om det helt klart ikke foreligger motstridene interesser. I slike og lignende tilfeller må retten kunne pålegge felles bistandsadvokat.»

Oslo tingrett peker for øvrig på at terskelen for å oppnevne felles bistandsadvokat bør være lavere i saker hvor fornærmede ikke har ubetinget rett til bistandsadvokat, altså i saker hvor bistandsadvokat oppnevnes etter den skjønnsmessige regelen i straffeprosessloven § 107 a tredje ledd.

16.3.4 Departementets vurdering

Departementet mener i likhet med utvalget at det bør åpnes for at retten kan beslutte at flere fornærmede eller etterlatte skal representeres av en felles bistandsadvokat. Oppnevning av felles bistandsadvokat vil kunne gjøre et innhugg i prinsippet om fritt advokatvalg. Samtidig er det av ressurshensyn lite hensiktsmessig å oppnevne flere forskjellige bistandsadvokater i tilfeller der en felles advokat kan utføre oppdraget for flere fornærmede eller etterlatte på en forsvarlig måte. Utvalgets forslag på dette punkt fikk støtte av samtlige av høringsinstansene som uttalte seg. Departementet viser også til at et tilsvarende forslag tidligere er fremsatt av Bistandsadvokatprosjektet i Oslo tingrett.

I tråd med utvalgets forslag går departementet inn for at retten skal kunne oppnevne felles bistandsadvokat dersom antallet fornærmede eller andre med krav på bistandsadvokat, sakens omfang og kompleksitet, prosessøkonomiske hensyn eller andre særlige forhold gjør at det anses hensiktsmessig, jf. lovforslaget § 107 b nytt fjerde ledd. I likhet med enkelte høringsinstanser legger departementet til grunn at felles bistandsadvokat typisk vil være aktuelt i saker med mange fornærmede, slik som serieovergrepssaker, eller i saker om vold i nære relasjoner. Hjemmelen for oppnevning av felles bistandsadvokat foreslås imidlertid ikke avgrenset til bestemte sakstyper.

For at oppnevning av felles bistandsadvokat ikke skal være betenkelig, er det en forutsetning at de fornærmede eller etterlatte som bistandsadvokaten skal representere, har sammenfallende interesser i saken. Det foreslås derfor at felles bistandsadvokat bare skal kunne oppnevnes når det ikke foreligger eller kan oppstå motstridende interesser mellom de fornærmede eller etterlatte. Vurderingen av om det foreligger en slik interessekonflikt må foretas av retten før den treffer beslutningen om oppnevning av felles bistandsadvokat, men også underveis i straffesaken.

Oslo tingrett har tatt til orde for å supplere utvalgets forslag med en bestemmelse om at retten kan pålegge felles bistandsadvokat når det «ikke er rimelig grunn til å velge forskjellig bistandsadvokat». Etter departementets syn vil den foreslåtte ordlyden i § 107 b nytt fjerde ledd fange opp den situasjonen som Oslo tingrett beskriver, slik at det ikke synes å være behov for en slik tilføyelse i lovteksten.

Etter departementets oppfatning bør ikke terskelen for å oppnevne felles bistandsadvokat være prinsipielt forskjellig i saker der de fornærmede

eller etterlatte har ubetinget rett til bistandsadvokat og i saker der bistandsadvokat oppnevnes etter den skjønnsmessige regelen i straffeprosessloven § 107 a tredje ledd. Det styrende bør i alle tilfeller være om forholdene i saken ligger slik an at oppnevning av felles bistandsadvokat fremstår som hensiktsmessig.

Departementet har vurdert innspillet fra Kristiansand tingrett om at lovens utgangspunkt bør være at retten *skal* oppnevne felles bistandsadvokat dersom vilkårene først er oppfylt, og ikke at retten *kan* gjøre dette, slik utvalget har foreslått. Etter departementets syn vil det føre for langt å pålegge retten en plikt til å oppnevne felles bistandsadvokat der vilkårene er oppfylt, særlig fordi vurderingen av om felles bistandsadvokat skal oppnevnes vil være nokså skjønnspreget. Departementet finner likevel grunn til å bemerke at felles bistandsadvokat bør oppnevnes der forholdene ligger til rette for det. Det forutsettes altså at retten benytter bestemmelsen aktivt. Retten bør alltid vurdere om det er hensiktsmessig med felles bistandsadvokat i saker med flere fornærmede eller etterlatte.

Når retten beslutter oppnevning av felles bistandsadvokat, vil utgangspunktet fortsatt være at de fornærmede eller etterlatte fritt kan velge advokat, forutsatt at de er enige om hvilken bistandsadvokat som skal velges. De lovbestemte begrensningene i det frie bistandsadvokatvalget vil imidlertid gjelde også her, jf. straffeprosessloven § 107 b annet ledd tredje og fjerde punktum. Det innebærer at retten kan oppnevne en annen bistandsadvokat dersom oppnevningen av den ønskede advokaten vil føre til forsinkelse av betydningen for saken, eller dersom forholdene ellers gjør det utilrådelig å oppnevne advokaten.

Hvis de fornærmede eller etterlatte er uenige om valget av felles bistandsadvokat, vil retten måtte avgjøre hvilken advokat som skal oppnevnes. Det er vanskelig å oppstille noen presise kriterier for rettens valg av advokat i et slikt tilfelle. Valget må foretas etter en helhetsvurdering der relevante momenter blant annet kan være hvem som er utsatt for det mest alvorlige lovbruddet, hvilken advokat som er ønsket av flertallet og hvilken advokat som fremstår som best egnet for oppdraget. Hvis de fornærmede eller etterlatte ikke har ønske om en bestemt felles bistandsadvokat, skal retten på vanlig måte oppnevne en av de faste bistandsadvokatene, jf. straffeprosessloven § 107 b annet ledd femte punktum.

Departementet er enig med Advokatforeningen og Hordaland statsadvokatembeter i at felles bistandsadvokat bør søkes oppnevnt så tidlig som

mulig, slik at man unngår at fornærmede eller etterlatte må bytte bistandsadvokat underveis i straffesaken. Etter departementets syn bør imidlertid ikke oppnevning av felles bistandsadvokat uten videre være utelukket fordi en fornærmet eller etterlatt har forholdt seg til en annen advokat på et tidligere stadium i prosessen. Oppnevning av felles bistandsadvokat bør etter omstendighetene kunne gi grunnlag for et pålegg fra retten om advokatbytte, jf. straffeprosessloven § 107 b femte ledd, jf. § 105. At den fornærmede eller etterlatte allerede har fått et sterkt tillitsforhold til en bestemt bistandsadvokat, vil imidlertid være et moment i vurderingen av om felles bistandsadvokat skal oppnevnes.

Departementet legger til grunn at felles bistandsadvokater gjennomgående bør tas i bruk før det oppnevnes koordinerende bistandsadvokat etter straffeprosessloven § 107 h, jf. punkt 16.4 nedenfor. I svært store straffesaker vil det, slik også utvalget gir uttrykk for, kunne være aktuelt med en kombinasjon av flere felles bistandsadvokater og én eller flere koordinerende. Felles bistandsadvokat kan oppnevnes for hele eller deler av oppdraget.

Avgjørelse om oppnevning av felles bistandsadvokat vil treffes av retten ved beslutning. Departementet mener at beslutningen om å oppnevne felles bistandsadvokat, og rettens valg av en bestemt advokat til oppdraget, bør kunne angripes ved anke, jf. straffeprosessloven § 377 første ledd. Den felles bistandsadvokaten skal – på samme måte som bistandsadvokater som kun har én klient – ivareta de fornærmedes eller etterlattes interesser i straffesaken. Valget av en bestemt felles advokat vil derfor kunne være av stor betydning for de fornærmede eller etterlatte. Spørsmålet om anke skiller seg på den måten fra spørsmålet om anke over rettens valg av en bestemt koordinerende bistandsadvokat, fordi den koordinerende bistandsadvokaten i hovedsak har en rent praktisk og samordnende funksjon, jf. straffeprosessloven § 107 h tredje ledd og punkt 16.4.4 nedenfor.

16.4 Senket terskel for oppnevning av koordinerende bistandsadvokat

16.4.1 Gjeldende rett

Straffeprosessloven § 107 h åpner for at retten kan oppnevne én eller flere koordinerende bistandsadvokater. Bestemmelsen kom inn i straffeprosessloven ved lov 30. mars 2012 nr. 14 om endringer i voldsoffererstatningsloven og straffe-

prosessloven, i etterkant av terrorhandlingene 22. juli 2011. Formålet med ordningen er å ivareta behovet for samordning i straffesaker med et høyt antall aktører og et spesielt vanskelig sakskompleks, slik som straffesaken etter 22. juli 2011 og «Lommemann-saken», jf. Prop. 65 L (2011–2012) punkt 9.4 side 35 og punkt 11.1 side 40.

Hjemmelen for oppnevning av koordinerende bistandsadvokat er begrenset til saker hvor antallet fornærmede og andre med bistandsadvokat og sakens omfang og kompleksitet for øvrig gjør at det anses hensiktsmessig å oppnevne koordinerende bistandsadvokat, jf. første ledd. Vilkårene er kumulative.

Den koordinerende bistandsadvokatens oppgaver er angitt i § 107 h annet ledd. Koordinerende bistandsadvokat skal, så langt det er mulig, samordne bistandsadvokatens syn på spørsmål som oppstår under etterforskingen og forberedelsen av hovedforhandlingen, og bidra til en hensiktsmessig gjennomføring av saken i samarbeid med øvrige aktører. Dersom det er nødvendig for en hensiktsmessig gjennomføring av saken, kan retten beslutte at spørsmål som den enkelte bistandsadvokat ønsker stilt under etterforskning, bevisopptak og hovedforhandling til andre enn egen klient, jf. straffeprosessloven § 271 annet ledd annet punktum og § 291 a, skal samordnes og stilles av koordinerende bistandsadvokat.

Beslutningen om det skal oppnevnes koordinerende bistandsadvokat, kan ankes etter hovedregelen i straffeprosessloven § 377 første ledd. Rettens valg av koordinerende bistandsadvokat kan derimot ikke ankes, jf. § 107 h tredje ledd.

16.4.2 Straffeprosessutvalgets forslag

Straffeprosessutvalget går inn for å videreføre muligheten for å oppnevne koordinerende bistandsadvokater, og foreslår også at den koordinerende bistandsadvokatens oppgaver skal være som i dag, jf. utredningen punkt 10.3.8 side 230 og lovutkastet § 4-10. Utvalgets inntrykk er at aktørene er fornøyde med ordningen.

Utvalget mener imidlertid at det også i andre tilfeller enn de store og komplekse straffesakene – som ordningen opprinnelig var ment for – bør være mulig å oppnevne koordinerende advokat hvis det er gunstig for gjennomføringen av saken. I lys av dette går utvalget inn for å fjerne dagens vilkår for oppnevning av koordinerende bistandsadvokat. Etter utvalgets forslag kan retten oppnevne koordinerende bistandsadvokat «når det er hensiktsmessig». Om den konkrete vurderingen

av om koordinerende bistandsadvokat skal oppnevnes, uttaler utvalget på side 560 i utredningen:

«Vurderingen av om det skal oppnevnes koordinerende bistandsadvokat, skal ta utgangspunkt i antallet fornærmede og andre med bistandsadvokat, og sakens omfang og kompleksitet. Den typiske sak der det er behov for ordningen, vil være stor, med mange fornærmede. Men det bør også ellers søkes oppnevnt koordinerende bistandsadvokat når det vil være praktisk og prosessøkonomisk nyttig at én person har en samordnende rolle.»

Utvalgets lovutkast inneholder ingen bestemmelse tilsvarende straffeprosessloven § 107 h tredje ledd om at rettens valg av koordinerende bistandsadvokat ikke skal kunne ankes. I spesialmerknadene til lovutkastet § 4-10 på side 560 i utredningen uttales det at beslutningen om å oppnevne eller ikke oppnevne koordinerende bistandsadvokat, og rettens valg av advokat til oppdraget, skal kunne angripes ved anke. Endringen er ikke nærmere begrunnet av utvalget.

16.4.3 Høringsinstansenes syn

Av de ti høringsinstansene som har uttalt seg, støtter samtlige forslaget om å senke terskelen for bruk av koordinerende bistandsadvokat. Disse er *Advokatforeningen, Domstoladministrasjonen, Hordaland statsadvokatembeter, Kripos, Oslo tingrett, Politidirektoratet, Riksadvokaten, Stine Sofies Stiftelse, Troms politidistrikt og Trøndelag statsadvokatembeter.*

Domstoladministrasjonen uttaler at en koordinerende bistandsadvokat kan være effektiviserende i større saker, idet dette begrenser antall profesjonelle parter domstolen må forholde seg til. *Troms politidistrikt* fremholder at de har gode erfaringer med bruk av koordinerende bistandsadvokat. *Advokatforeningen* peker på at ordningen med koordinerende bistandsadvokat er praktisk, og at ordningen med fordel kan benyttes i større utstrekning enn i dag. I tillegg uttaler Advokatforeningen seg om avgrensningen av den koordinerende bistandsadvokatens oppgaver:

«Ved bruk av koordinerende bistandsadvokater bør ansvaret for vitneavhør knyttet til den enkelte fornærmedes sak, ligge hos den enkelte fornærmedes bistandsadvokat. Den enkelte fornærmedes bistandsadvokat bør også som hovedregel ha ansvar for å fremme og prosedere erstatningskrav på vegne av sin

klient i saker der skade og skadeomfang har et individuelt tilsnitt.»

Oslo tingrett advarer mot at rettens valg av koordinerende bistandsadvokat skal kunne ankes:

«Erfaringsmessig vil valg av koordinerende bistandsadvokater kunne skape uro fordi sakene hvor det er aktuelt å oppnevne dette ofte vil berøre mange mennesker sterkt. Uroen vil kunne forsterkes hvis valget blir gjenstand for rettslig strid. Det sier seg selv at rettens valg av advokat vil bygge på en svært skjønnsmessig vurdering. Det vil i større saker være nødvendig at vedkommende er praktisk anlagt, fleksibel, pålitelig, med stor arbeidskapasitet, gode samarbeidsevner og stor forståelse for de utfordringer gjennomføringen av større saker med mange aktører medfører for alle involverte. Å skulle begrunne et slikt valg i en beslutning og særlig hvorfor man velger en advokat fremfor en annen vil by på utfordringer. Den domstol som har saken til behandling vil være nærmest til å foreta en avveining mellom de ulike hensyn som bør vektlegges i valg av advokat/advokater til oppdraget.»

16.4.4 Departementets vurdering

Som utvalget går departementet inn for å videreføre muligheten for å oppnevne en eller flere koordinerende bistandsadvokater. Departementet deler utvalgets oppfatning om at ordningen fungerer godt. Høringen etterlater også et klart inntrykk av dette.

De positive erfaringene med ordningen tilsier etter departementets syn at det bør legges til rette for at koordinerende bistandsadvokater kan benyttes i større utstrekning enn i dag. Departementet slutter seg derfor til utvalgets forslag om at hjemmelen for oppnevning ikke lenger avgrenses til saker med et høyt antall aktører og et spesielt vanskelig sakskompleks. Selv om behovet for koordinering særlig vil oppstå i store og kompliserte straffesaker med mange aktører, bør ikke loven stenge for at koordinerende bistandsadvokat kan oppnevnes også i andre tilfeller der det fremstår som hensiktsmessig at én person har en samordnende rolle. Høringen viste bred støtte til utvalgets forslag på dette punkt. Departementet nevner også at et tilsvarende endringsforslag er anbefalt i evalueringsrapporten fra Oxford Research og Menon Economics, og i Advokatforeningens rapport om retten til forsvarer og bistandsadvokat. I tillegg har Bistandsadvokatprosjektet i

Oslo tingrett tatt til orde for at ordningen med koordinerende bistandsadvokat bør videreutvikles.

Departementet finner grunn til å understreke at de store og kompliserte straffesakene fortsatt skal utgjøre kjerneområdet for ordningen med koordinerende bistandsadvokat. I de mindre sakene bør retten i første omgang vurdere om det er hensiktsmessig å oppnevne én eller flere felles bistandsadvokater, jf. lovforslaget § 107 b nytt tredje ledd og punkt 16.3.4 foran.

Utvalget har ikke gått nærmere inn i noen vurdering av om den koordinerende bistandsadvokatens oppgaver bør justeres noe sammenlignet med i dag, og det er kun én av høringsinstansene som har uttalt seg om avgrensningen av bistandsadvokatens oppgaver. Departementet bemerker at det kan reises spørsmål om den koordinerende bistandsadvokaten bør overta noen flere av de prosessuelle oppgavene som i dag er lagt til den enkelte bistandsadvokat. Etter departementets

syn er det imidlertid naturlig å avvente en slik vurdering inntil det er på det rene hvordan ordningen med felles bistandsadvokat fungerer. Departementet tar derfor ikke nærmere stilling til dette spørsmålet nå.

Departementet følger ikke opp utvalgets forslag om at rettens valg av en bestemt koordinerende bistandsadvokat skal kunne ankes. Utvalget gir ingen nærmere begrunnelse for endringsforslaget, og departementet kjenner ikke til at gjeldende bestemmelse i § 107 h tredje ledd har ført til noen uheldige konsekvenser i praksis. Som påpekt i Prop. 65 L (2011–2012) punkt 9.4 side 36 vil avgjørelsen av hvilken advokat som skal oppnevnes treffes ut fra en skjønnsmessig vurdering av hva som er mest hensiktsmessig og praktisk i den enkelte saken. I likhet med Oslo tingrett antar departementet at den domstolen som har saken til behandling, vil være nærmest til å foreta denne vurderingen.

17 Private straffesaker

17.1 Gjeldende rett

I norsk straffeprosess er hovedregelen at lovover-tredelser skal påtales av det offentlige ved påtale-myndigheten, jf. straffeprosessloven § 62 a første ledd. Fornærmedes mulighet til å reise privat straffesak etter straffeprosessloven § 80, som viser til reglene i straffeprosessloven kapittel 28, gjør unntak fra dette utgangspunktet.

Private straffesaker kan deles i to kategorier, jf. straffeprosessloven § 402. De *ubetinget* private straffesakene omfatter saker der fornærmede kan ta ut tiltale uavhengig av om påtalemyndigheten vil forfølge saken. De *subsidiært* private straffesakene omfatter tilfeller der privat straffesak er betinget av at påtalemyndigheten ikke vil forfølge forholdet, eller har frafalt en allerede påbegynt forfølgning uten at det er truffet beslutning om påtaleunntak. Etter ikraftsettingen av straffeloven 2005 følger adgangen til å gå til privat straffesak for de fleste straffebud av ordningen med subsidiært private straffesaker, se blant annet Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) Om lov om straff (straffeloven) punkt 4.1.5.4 side 62 flg. og straffeprosessloven § 62 a.

I private straffesaker opptrer fornærmede selv som saksøker og har fulle partsrettigheter. Saken innledes ved at fornærmede tar ut stevning, jf. straffeprosessloven § 412. Stevningen trer i stedet for tiltalebeslutning og fastsetter rammen for domstolens kompetanse, jf. straffeprosessloven § 38. For øvrig kommer reglene om offentlige straffesaker til anvendelse så langt de passer, jf. straffeprosessloven § 409.

Retten til domstolsprøving etter EMK artikkel 6 nr. 1 gjelder bare «civil rights and obligations». Høyesterett har lagt til grunn at adgangen til å reise privat straffesak ikke er å anse som en «civil right» etter bestemmelsen, jf. Rt. 2008 side 672.

Spørsmålet om adgangen til å reise privat straffesak bør bestå, har over tid vært drøftet i flere sammenhenger. Straffeprosesslovkomiteen mente at privat påtale burde beholdes i de ubetinget private straffesakene, jf. NUT 1969: 3 Innstilling om rettergangsmåten i straffesaker fra Straffeprosesslovkomiteen side 117 flg. Det ble vist til at å

fjerne muligheten ville gripe så dypt inn i rettsvernet mot ærekrenkelser at spørsmålet burde drøftes i sammenheng med straffansvaret for ærekrenkelser. For så vidt gjaldt de subsidiært private straffesakene mente flertallet i komiteen at ordningen burde avskaffes. Etter flertallets syn viste erfaringen at det sjelden kom noe positivt ut av slike saker, og at sakene innebærer en belastning både for partene og det offentlige. Komiteen hadde gjennomgått alle subsidiært private straffesaker i en periode på fem år. I perioden hadde ingen slike saker endt med domfellelse. Komiteens mindretall mente på sin side at adgangen burde beholdes og la vekt på allmennhetens tillit til straffesaksbehandlingen. Mindretallets syn ble lagt til grunn for utformingen av den gjeldende straffeprosessloven, jf. Ot.prp. nr. 35 (1978–79) om lov om rettergangsmåten i straffesaker punkt III B 5 side 86.

Straffelovkomisjonen foreslo i delutredning VII at ordningen med private straffesaker burde avskaffes, jf. NOU 2002: 4 *Ny straffelov* punkt 7.9 side 188. Kommisjonen viste særlig til at straffansvaret for ærekrenkelser ble foreslått vesentlig innskrenket, noe som ville redusere antallet private straffesaker, og at ordningen med påtalebegjæring fra fornærmede ikke ble foreslått videreført. I arbeidet med straffeloven 2005 ble vurderingen av de private straffesakene utsatt i flere omganger, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) om lov om straff punkt 2.5 side 45, Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 punkt 14.1 side 389 og Prop. 64 L (2014–2015) *Lov om ikraftsetting av straffeloven 2005 (straffelovens ikraftsetningslov)* punkt 6.3 side 59.

17.2 Andre nordiske lands rett

17.2.1 Dansk rett

I dansk rett er det alminnelige utgangspunktet at straffbare forhold skal forfølges av det offentlige. Det følger av retsplejeloven § 719 at påtalekompetanse for fornærmede eller andre krever særlig hjemmel.

Det er ingen alminnelig adgang til subsidiaer privat påtale i Danmark. Spørsmålet om hvorvidt det burde innføres en alminnelig adgang til subsidiaer privat påtale, ble drøftet av Justisministeriets strafferetsplejeutvalg i 2006. Utvalget gikk imot dette med følgende begrunnelse:

«[O]bjektivitetsprincippet [bør fortsatt] være et bærende princip i straffeprosessen, bl.a. således at kompetencen til at afgøre, om der skal rejses tiltale, i almindelighed bør ligge hos et statsligt organ, der er forpligtet til at vurdere tiltalspørgsmålet efter saglige og objektive kriterier. Beslutninger, der indebærer, at nogen tiltales med den belastning, der følger med at være tiltalt i en straffesag, bør således efter udvalgets opfattelse i alle mere alvorlige sager træffes af en statslig myndighed efter saglige og objektive kriterier. En almindelig subsidiaer påtaleret for den forurettede ville også indebære en risiko for uens behandling af sigtede afhængig af den enkelte forurettedes vilje. Her til kommer, at udvalget ikke finder, at sigtede/ tiltalte eller retsvesenet i almindelighed bør belastes med straffesager, som anklagemyndigheden har vurderet, at der ikke er tilstrækkeligt grundlag for at føre.»

Utvalget mente at fornærmedes legitime interesse i å fremme sine synspunkter på påtalespørsmålet i en konkret sak i tilstrekkelig grad blir ivarettatt gjennom adgangen til å påklage negative påtalevedtak. Utvalgets anbefaling ble fulgt opp i det videre lovarbeidet.

I dansk rett har fornærmede en begrenset adgang til privat påtale i enkelte mindre alvorlige sakstyper. Dette gjelder blant annet for visse fredskrenkninger, ærekrenkninger og selvtekt, jf. den danske straffeloven §§ 275, stk. 1 og 305, stk. 2. Videre er det adgang til privat påtale i tilfeller der offentlig påtale er betinget av fornærmedes begjæring, når strafferammen ikke er høyere enn fengsel i inntil fire måneder, jf. retsplejeloven § 726. Privat påtale innebærer at et forhold ikke forfølges av det offentlige, men som privat straffesak av en privat påtaleberettiget. Den private straffesaken føres i sivilprosessens former, jf. retsplejeloven § 989.

Betinget offentlig påtale er en mellomform mellom offentlig og privat påtale. I slike tilfeller kan offentlig forfølging skje etter fornærmedes begjæring. Ved lov 27. december 2018 nr. 1719 ble påtalereglene endret for i en rekke bestemmelser i den danske straffeloven kapittel 27 om freds- og ærekrenkninger. Endringene innebærer blant

annet at visse grove ærekrenkninger, som tidligere var undergitt ren privat påtale, nå er undergitt betinget offentlig påtale, jf. straffeloven § 275, stk. 2 og straffeloven § 267, jf. § 268. Endringene trådte ikraft 1. januar 2019 og bygger på Straffelovrådets betænking nr. 1563 fra 2017 om freds- og ærekrænkelser punkt 4 side 167–180.

17.2.2 Svensk rett

I Sverige er utgangspunktet at straffbare handlinger påtales av det offentlige med mindre annet er bestemt, jf. rättegångsbalken (1942:740) 20 kap. 3 §. For noen få handlinger har fornærmede påtalerett uavhengig av påtalemyndighetens beslutning, for eksempel i saker om falsk eller grunnløs påtale og falsk anmeldelse, jf. rättegångsbalken 20 kap. 8 § tredje stycket.

Har påtalemyndigheten besluttet å reise sak, har fornærmede vid adgang til å slutte seg til tiltalen, jf. rättegångsbalken 20 kap. 8 § andra stycket. I SOU 2013:17 Brottmålsprosessen har Straffprocessutredningen anbefalt at denne ordningen avskaffes, jf. side 276–277. I begrunnelsen peker utredningen særlig på at staten bør ha ansvaret for å bekjempe kriminalitet. Etter utredningens syn vil forslaget bidra til å tydeliggjøre fornærmedes stilling og påtalemyndighetens rolle i prosessen. Det fremheves at fornærmedes behov og interesser tilgodeses bedre i andre bestemmelser. Forslaget fra Straffprocessutredningen har per august 2020 ikke ført til lovendringer.

Fornærmede har en vid adgang til subsidiaer privat påtale, jf. rättegångsbalken 20 kap. 8 §. Det er et vilkår at fornærmede har anmeldt forholdet, og at påtalemyndigheten har besluttet at det ikke skal tas ut tiltale. I SOU 2013:17 side 298–300 har Straffprocessutredningen vurdert om denne ordningen burde avvikles. I utredningen vises det til at flere aktører har tatt til orde for å oppheve adgangen til subsidiaer påtale fordi den først og fremst blir benyttet på sjikanerende vis, og det ikke er uvanlig at sakene er åpenbart grunnløse. Mange saker krever dessuten en ikke ubetydelig arbeidsinnsats fra domstolens side. Straffprocessutredningen mente likevel at adgangen burde beholdes av kontrollhensyn, og viser videre til at det ville gi liten samlet gevinst for rettsvesenet å fjerne ordningen.

Utredningen om processrätt och stora brottmål har nylig foreslått visse innskrenkninger i fornærmedes subsidiaere påtalerett, jf. SOU 2019:38 Stora brottmål – nya processrättsliga verktyg punkt 5.12.4 side 265 flg. Det er blant annet foreslått at fornærmede ikke skal ha adgang til å

påtale forhold når påtalemyndigheten har besluttet å avslutte eller begrense en forundersøkelse på bakgrunn av at mistenkte har gitt informasjon av vesentlig betydning for etterforskingen. Dette forslaget er per august 2020 fortsatt til behandling i Justitiedepartementet. I utredningen uttales mer generelt på side 266:

«Vår oppfattning är dock att brottmål i grunden bör vara en statlig angelägenhet. Detta är den viktiga symbolfrågan i våra överväganden. Det är med en sådan ståndpunkt i och för sig vare sig ändamålsenligt eller lämpligt att målsäganden används som en kontrollfunktion i brottmålsprocessen för att åklagaren, dvs. staten, sköter sitt uppdrag. Statens maktutövning bör enligt vår uppfattning i första hand kontrolleras av andra funktioner, nämligen genom den tillsyn som bedrivs vid myndigheterna internt samt av JO och JK.»

17.3 Straffeprosessutvalgets forslag

Straffeprosessutvalget har i utredningen foreslått å oppheve adgangen til å reise privat straffesak, jf. punkt 24.5 side 488–489. Begrunnelsen er for det første prinsipiell. Etter utvalgets syn bør strafforfølgning utelukkende være en statsoppgave. Påtalemyndigheten er, i kraft av sin uavhengighet og sitt objektive mandat, best egnet til å forvalte ansvaret for å legge ned påstand om straff og føre straffesaker på samfunnets vegne. Et slikt inngripende virkemiddel bør ikke stilles til privates disposisjon.

Utvalget viser for det andre til at fornærmede ikke vil være rettsløs uten adgangen til å reise privat straffesak. Påtalemyndighetens vedtak kan påklages, og videre kan saksbehandlingen klages inn for Sivilombudsmannen. Utvalget viser også til at lovutkastet legger opp til at overordnet påtalemyndighet i større grad enn i dag skal føre et særlig tilsyn med underordnet påtalemyndighet. Forslaget må antas å styrke påtaleavgjørelsers kvalitet, i tillegg til å sørge for at det kan rettes opp i konkrete feilvurderinger. For så vidt gjelder et erstatningskrav viser utvalget til at fornærmedes interesse er ivaretatt gjennom adgangen til å reise sivil sak etter tvisteloven.

17.4 Høringsinstansenes syn

Agder lagmannsrett, Anne Robberstad, Asker og Bærum tingrett, Bergen tingrett, Borgarting lagmannsrett, Dommerforeningen, Kristiansand ting-

rett, Oslo statsadvokatembeter, Oslo tingrett, Regjeringsadvokaten, Rettspolitisk forening, Riksadvokaten, Stine Sofies Stiftelse og Trøndelag statsadvokatembeter har kommentert utvalgets forslag. Det er kun *Stine Sofies Stiftelse* og *Anne Robberstad* som mener at ordningen med private straffesaker bør bestå.

Instansene som støtter forslaget, tiltrer i hovedsak utvalgets begrunnelse. *Bergen tingrett* skriver:

«Lovutvalget har etter Bergen tingretts syn kommet til riktig konklusjon når den har valgt ikke å videreføre reglene om private straffesaker. Erfaringene fra vår domstol er at disse sakene så å si uten unntak har fremstått som meningsløse søksmål, som ofte ivaretar behov hos private personer det ikke er rettssystemets oppgave å løse. Selv om antall saker er lavt, foreligger det ikke et rettsikkerhetsbehov for disse personene som kan forsvare at domstolene skal bruke ressurser på dem.»

Anne Robberstad mener på sin side at Straffeprosessutvalget ikke tar begrunnelsen for ordningen med private straffesaker på alvor. Hun viser til at adgangen til subsidiær privat påtale er en viktig garanti mot påtalemyndighetens misbruk av myndighet. Videre mener Robberstad at ordningen har vesentlig betydning for tilliten til strafferechtspleien, et argument hun påpeker at kan ha større vekt i dag enn da ordningen ble vedtatt. *Stine Sofies Stiftelse* viser særlig til at det bør være en sikkerhetsventil for de tilfeller der det skjer feilvurderinger hos påtalemyndigheten eller domstolen.

17.5 Departementets vurdering

Departementet mener i likhet med Straffeprosessutvalget og det klare flertallet av høringsinstansene at tiden er moden for å oppheve fornærmedes adgang til å reise privat straffesak.

Departementet kan i hovedsak tiltre utvalgets begrunnelse for forslaget om å oppheve ordningen. Det vises særlig til de prinsipielle synspunktene som fremholdes i utredningen, jf. punkt 24.5 side 488–489. Etter departementets syn bør ansvaret for strafforfølgning utelukkende forvaltes av staten. Å anklage noen med påstand om straff – et av samfunnets mest inngripende tiltak – bør være forbeholdt en uavhengig instans som styres etter objektive kriterier. Det hører ikke til en retts sikker og tillitvekkende prosess at den

enkelte borger skal kunne iverksette et slik mak-tapparat. Påtalemyndigheten er best egnet til å vurdere om det er tilstrekkelig faktisk og rettslig grunnlag for å reise straffesak. Etter departementets syn fremstår det som nokså klart at norsk straffeprosess ikke blir mindre tillitvekkende ved å avskaffe en slik ordning.

Kontrollhensyn har vært anført til støtte for ordningen med private straffesaker. Departementet konstaterte imidlertid allerede i Ot.prp. nr. 35 (1978–79) punkt III B 5 side 86 at behovet for et korrektiv antagelig var beskjedent. Praksis har senere vist at kontrollbehovet ikke er stort. Domstolene behandler nå et fåtall slike saker årlig. Fra 2015 til 2019 varierte det totale antallet innkomne private straffesaker i tingrettene fra mellom 15 til 45 saker årlig. Domstoladministrasjonen har opplyst at hoveddelen av sakene ble enten avvist eller avsluttet på annen måte, kun i underkant av åtte prosent ble avsluttet ved dom. I lagmannsrettene var det totalt elleve saker som innkom i perioden 2015 til og med 2019. Høringsrunden har også styrket inntrykket av at det praktiske og rettssikkerhetsmessige behovet for private straffesaker i dag er svært lite.

Departementet utelukker ikke muligheten for feilvurderinger hos påtalemyndigheten, men etter departementets syn bør behovet for kontroll av saksbehandlingen ivaretas gjennom andre mekanismer. I likhet med utvalget mener departementet at fornærmedes rettmessige interesse i å få fremsatt sitt syn på påtalespørsmålet er tilstrekkelig ivaretatt ved adgangen til å klage over påtale-

vedtak etter straffeprosessloven § 59 a. Videre kan påtalemyndighetens saksbehandling klages inn for Sivilombudsmannen. For så vidt gjelder et erstatningskrav, er fornærmedes interesse ivare tatt gjennom adgangen til å reise sivil sak etter tvisteloven.

I vurderingen av behovet for ordningen med private straffesaker er det også av betydning at det i proposisjonen foreslås å lovfeste at statsadvokatene skal føre tilsyn med straffesaksbehandlingen i politiet og gi faglig veiledning til påtalemyndigheten i politiet, se punkt 14.4 og forslaget til nytt sjettede ledd i straffeprosessloven § 57. Departementet legger også til at fornærmede de senere år har fått flere rettigheter som har styrket deres mulighet til å ivareta sine egne interesser under prosessen, herunder økt rett til informasjon, inn-syn, tilstedeværelse og kontradiksjon, se Ot.prp. nr. 11 (2007–2008) Om lov om endringer i straffeprosessloven mv. (styrket stilling for fornærmede og etterlatte) punkt 9.4 side 44 flg. om rettigheter på etterforskningsstadiet.

Departementet kan ikke se at å oppheve adgangen til å reise privat straffesak griper inn i og begrenser fornærmedes rettigheter i norsk straffeprosess på en uheldig måte. Ordningen er utdatert og ikke i tråd med de alminnelige og grunnleggende utgangspunkter i straffeprosessen. Å anføre at ordningens eksistens i seg selv skulle medføre at påtalemyndigheten gjør en mer samvittighetsfull jobb, er det etter departementets syn ikke grunnlag for.

18 Sivile krav

18.1 Innledning

Med «sivile krav» siktes det til alle rettskrav bortsett fra straffekrav og krav om strafferettslige reaksjoner, se straffeprosessloven § 3, jf. §§ 1 og 2. Uttrykket omfatter dermed både krav av privatretslig karakter, som for eksempel erstatningskrav, og offentligrettslige krav, for eksempel krav om tilleggsatt ved skattesvik, se NOU 2016: 24 punkt 25.1.1 side 490. Slike krav skal i utgangspunktet behandles i sivilprosessens former, men straffeprosessloven åpner for at sivile krav med tilknytning til straffekravet på nærmere vilkår kan behandles som et ledd i straffesaken, jf. § 3.

Straffeprosessutvalget har foreslått både strukturelle og innholdsmessige endringer i lovreglene om behandling av sivile krav. Departementet foreslår å følge opp flere av forslagene. Utvalgets prinsipielle forslag i utredningen punkt 25.2 side 492–497 om å gjeninnføre ensrettingsprinsippet – en ordning hvor retten i en frifinnende straffedom ikke samtidig kan pådømme sivile krav – har departementet ikke funnet grunn til å vurdere nærmere i denne omgang. Departementet er av den oppfatning at dagens ordning i praksis fungerer tilfredsstillende.

18.2 Gjeldende rett

De nærmere reglene om behandlingen av sivile krav finnes i straffeprosessloven kapittel 29 og i forskjellige paragrafer i lovens femte del om saksbehandlingens enkelte ledd, se blant annet §§ 252 tredje ledd, 264 b og 265 tredje ledd.

Som utgangspunkt skal andre rettskrav enn krav om straff behandles etter reglene i tvisteloven. Når det er åpnet for at slike krav etter omstendighetene kan behandles sammen med straffekravet, er det fordi etterforskning og irettføring i alminnelighet også vil opplyse krav som springer ut av en straffbar handling. Er det allerede igangsatt en prosess for straffekravet, vil samtidig behandling av andre krav som har sammenheng med straffekravet, sikre at partene og samfunnet ikke belastes med ytterligere prosess.

Hensynet til at partene og samfunnet skal få gjort opp seg imellom én gang for alle, taler også for at alle offentlige og private interesser håndteres samlet, se utredningen punkt 25.1.2 side 490. En ulempe med å fellesbehandle straffekrav og sivile krav er at man ikke får full nytte av tvistelovens regler om forberedelse og behandling av sivile tvister. Straffeprosessloven og tvisteloven bygger på ulike idealer. Mens sannhetsidealet har særlig gjennomslag i straffesaker, står partenes autonomi gjennom forhandlingsprinsippet sentralt i sivilprosessen – med unntak for de såkalte indispositive sakene.

Sivile krav kan bli behandlet i straffesaken enten ved at påtalemyndigheten på begjæring fra skadelidte tar kravet med i saken, eller ved at skadelidte selv fremmer kravet i forbindelse med saken, se henholdsvis straffeprosessloven §§ 427 og 428. Er det oppnevnt bistandsadvokat, skal imidlertid kravet alltid fremmes av skadelidte gjennom bistandsadvokaten, jf. §§ 427 annet ledd første punktum og 428 første ledd annet punktum.

For krav som fremmes av påtalemyndigheten, beror det i utgangspunktet på påtalemyndighetens skjønn om kravet skal tas med i straffesaken, se § 427 første ledd. De «umiddelbart skadelidende» ved den straffbare handling er imidlertid gitt en særlig rett til å få kravet fremmet. Overfor denne gruppen kan påtalemyndigheten bare nekte å ta med kravet dersom det er åpenbart ugrunnet, eller hvis det vil være en uforholdsmessig ulempe for påtalemyndigheten om kravet fremmes, jf. § 427 annet ledd.

Fremmer påtalemyndigheten krav etter begjæring av fornærmede, skal fornærmede gi nærmere opplysninger om grunnlaget for og størrelsen av kravet og om hvilke bevis han eller hun kan oppgi, jf. § 427 første ledd annet punktum. Påtalemyndigheten skal i tiltalebeslutningen opplyse om det blir gjort gjeldende sivile krav i forbindelse med straffesaken, jf. § 252 tredje ledd. Påtalemyndigheten skal så langt mulig angi kravets størrelse. I praksis tar påtalemyndigheten ofte bare forbehold i tiltalebeslutningen om å kreve erstatning og oppreisning. Etter at tiltale er tatt ut, kan påtalemyndigheten fastsette en frist for fornær-

mede for å be om endringer i angivelsen av kravet, jf. § 264 b første ledd. Etter § 265 tredje ledd skal forsvareren uttale seg om eventuelle sivile krav.

I saker hvor påtalemyndigheten ikke fremmer krav for fornærmede, setter påtalemyndigheten en frist for fornærmede til selv, eventuelt gjennom bistandsadvokat, å fremme krav etter § 428, se § 264 b annet ledd. Kravet skal fremsettes for retten, og fornærmede skal angi kravets størrelse, dets faktiske og rettslige grunnlag samt hvilke bevis som vil bli ført.

Retten har plikt til å pådømme krav som fremmes av påtalemyndigheten etter § 427. Fremmes kravet av fornærmede, eventuelt gjennom bistandsadvokaten, etter § 428, kan retten nekte kravet forfulgt under hovedforhandlingen dersom det «åpenbart er mest hensiktsmessig å behandle kravet i sivilprosessens former», jf. § 428 fjerde ledd. Retten har i alle tilfeller anledning til å utsette behandlingen av det sivile kravet til straffesaken er pådømt, jf. § 431, eller nøye seg med å gi dom for den del av kravet som den finner godtgjort, jf. § 432.

Når fornærmede selv fremmer det sivile kravet etter § 428, får vedkommende partsrettigheter som en saksøker i en privat straffesak, se henvisningen til § 404 i § 428 annet ledd. Det samme gjelder når det er en annen enn fornærmede som selv fremmer kravet, jf. § 3 fjerde ledd. Partsrettighetene til en saksøker i en privat straffesak følger i hovedsak av § 409, som bestemmer at reglene om påtalemyndigheten i kapittel 19, 21–23 og 26–27 får anvendelse på saksøkeren, jf. første ledd første punktum. Dette inkluderer kapittel 21 og 22 om forberedelse til og gjennomføring av hovedforhandlingen. Etter annet punktum følges for øvrig «de regler som gjelder om offentlige straffesaker så langt det er mulig og ikke noe annet er bestemt». Reservasjonen «så langt det er mulig» må til tross for uttrykksmåten i første punktum også gjelde for kapitlene som er uttrykkelig nevnt, jf. Keiserud m.fl.: *Straffeprosessloven kommentarutgave bind II* (5. utgave, Oslo 2020) side 1467 («Keiserud m.fl., *Straffeprosessloven*, 2020»).

For fornærmede som selv fremmer et sivilt krav, innebærer dette blant annet at vedkommende kan holde innledningsforedrag, føre bevis, stille spørsmål, prosedere og legge ned påstand med hensyn til det sivile kravet, se Keiserud m.fl., *Straffeprosessloven*, 2020 side 1497. Partsstatu- sen gir ikke rett til å føre bevis og holde prosedyre om forhold som bare har relevans for straffekravet, men etter § 264 a annet ledd kan fornærmede og etterlatte foreslå supplerende bevisføring om

straffekravet. Se for øvrig Straffeprosessutvalgets fremstilling av gjeldende rett for så vidt gjelder fornærmedes partsstatus i utredningen punkt 25.4.7 side 503–504.

Fornærmede kan også begjære bevisopptak til bruk for hovedforhandlingen, se § 417 annet ledd, jf. § 404, jf. § 428 annet ledd og Keiserud m.fl., *Straffeprosessloven*, 2020 side 1498. Fornærmede har også en rett til å være til stede under hele hovedforhandlingen, i motsetning til det som vanligvis gjelder for vitner, jf. §§ 129 og 289 a, jf. Ot.prp. nr. 11 (2007–2008) punkt 9.8.1 side 68. Fornærmede vil videre ha rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter og hvilke bevis som vil bli ført av påtalemyndigheten og av siktede og hans forsvarer, jf. § 264 a første til tredje ledd. Begrensningen i § 264 a tredje ledd gjelder ikke dokumenter som er av betydning for avgjørelsen av sivile krav som fremmes etter § 428, se Ot.prp. nr. 11 (2007–2008) punkt 9.7.3 side 62.

18.3 Straffeprosessutvalgets forslag

Straffeprosessutvalget drøfter reglene om sivile krav i NOU 2016: 24 kapittel 25. Utvalget foreslår å samle alle reglene om sivile krav i et eget kapittel i loven, se lovutkastet kapittel 43. I tillegg til rent strukturelle endringer foreslår utvalget visse materielle endringer, blant annet skjerpede krav til angivelse av det sivile kravet, en frist for å endre kravet, en utvidelse av rettens adgang til å nekte å behandle kravet i forbindelse med straffesaken samt en adgang for retten til å beslutte at påtalemyndigheten eller en annen prosessfullmektig skal overta bistandsadvokatens ansvar for å prosedere det sivile kravet i retten.

Utvalget går inn for at en begjæring om behandling av et sivilt krav skal angi tvistegjens- standen og påstanden som gjøres gjeldende, den faktiske og rettslige begrunnelse for kravet samt eventuelle bevis som ønskes ført, jf. lovutkastet § 43-6 første ledd bokstav a–c. Etter forslaget er kravene til angivelse av det sivile kravet de samme uavhengig av hvem som fremmer kravet – enten det er påtalemyndigheten eller kravshaver selv, eventuelt gjennom kravshavers prosessfullmektig eller bistandsadvokat. Dersom kravet fremmes av påtalemyndigheten, skal kravet angis og så vidt mulig presiseres i tiltalebeslutningen, jf. utkastet § 43-9 fjerde ledd.

Når det gjelder adgangen til å gjøre endringer i det sivile kravet etter at det er fremmet, uttaler utvalget i punkt 25.4.5 side 503:

«Etter at kravet er meldt, bør det være en relativt vid adgang til å gjøre endringer under saksforberedelsen så lenge retten til kontradiksjon blir ivaretatt, men også dette må skje innenfor rammer som ikke fører til forsinkelse eller annen ulempe av betydning for gjennomføringen av saken.»

I tråd med dette foreslår utvalget at tvisteloven § 9-16 skal gjelde for behandlingen av sivile krav, se lovutkastet § 43-3 annet punktum bokstav a. Etter tvisteloven § 9-16 kan partene som hovedregel ikke endre krav, påstand, påstandsgrunnlag og bevis etter at saksforberedelsene er avsluttet, det vil si to uker før hovedforhandlingen, hvis ikke retten fastsetter et annet tidspunkt, jf. tvisteloven § 9-10 første ledd. I spesialmerknaene til § 43-3 understreker utvalget likevel at de skjønnsmessige kriteriene må praktiseres i lys av at kravet behandles i en straffesak, slik at de etter forholdene vil kunne praktiseres mer lempelig enn i sivile saker, se side 671.

Utvalget foreslår også en utvidelse av rettens adgang til å nekte å behandle sivile krav i forbindelse med straffesaken, se lovutkastet § 43-8 første ledd bokstav d og utredningen punkt 25.3.3–25.3.4 side 499–500. Utvalget går for det første inn for at vilkårene for å behandle sivile krav bør være de samme uavhengig av hvem som fremmer kravet. Videre foreslås vilkåret for når retten kan nekte å behandle kravet, utvidet til tilfeller hvor «det er klart mest hensiktsmessig om kravet ikke tas til behandling i straffesaken». Utvalget beskriver endringen slik i punkt 25.3.4 side 500:

«Sentralt er at det etter utkastet er relevant å se hen til hva som vil gi en effektiv behandling av straffekravet. Retten står altså noe friere i sitt skjønn enn tidligere, og bestemmelsen skal gis anvendelse dels når det er hensiktsmessig for behandlingen av kravet at det håndteres sivilprosessuelt, dels når det er hensiktsmessig for gjennomføringen av straffesaken.»

Utvalget går inn for å videreføre ordningen med at bistandsadvokaten fremmer det sivile kravet på vegne av fornærmede og etterlatte, jf. lovutkastet § 43-9 annet ledd første punktum og utredningen punkt 25.4.6 side 503. Utvalget foreslår imidlertid at den videre behandlingen av kravet skal kunne overlates til påtalemyndigheten eller en annen prosessfullmektig når prosessøkonomiske grunner tilsier det, og det av hensyn til fornærmedes interesser er forsvarlig, jf. lovutkastet § 43-9 annet ledd annet punktum. Som utgangspunkt mener

utvalget at dette skal være en ordning aktørene kommer til enighet om. Retten skal imidlertid også uten slik enighet kunne bestemme at behandlingen av det sivile kravet skal overlates til påtalemyndigheten eller en annen prosessfullmektig, med den følge at bistandsadvokaten ikke behøver å være til stede i retten. Utvalget legger til grunn at ordningen særlig kan være praktisk i langvarige straffesaker med enkle og oversiktlige krav, og særlig dersom fornærmede ikke skal forklare seg og heller ikke ønsker å følge forhandlingene.

Utvalget går inn for å oppheve ordningen med private straffesaker, se punkt 17.3, og som en nødvendig konsekvens foreslås det at det ikke lenger skal være en kobling mellom reglene om private straffesaker og reglene om sivile krav. Etter lovutkastet § 43-3 første punktum gis «reglene i denne lov anvendelse så langt de passer» for behandlingen av sivile krav. Samtidig gis tvistelovens regler om rettens forhold til krav og påstander, saksanlegg som hinder for ny sak, oppfylingsfrist og rettskraft anvendelse for sivile krav i straffesaken, jf. annet punktum. Utvalget uttaler at det ikke er behov for å knytte skadelidtes rettigheter til en formell partsstatus, og at det fremgår av enkeltbestemmelser i lovforslaget hvilke nærmere rettigheter vedkommende har under behandlingen, se utredningen punkt 25.4.7 side 503.

18.4 Høringsinstansenes syn

Dersom man ser bort fra forslaget om å innføre et absolutt ensrettingsprinsipp, som ikke behandles nærmere i proposisjonen her, se punkt 18.1 foran, er det et begrenset antall høringsinstanser som uttaler seg om utvalgets øvrige forslag som er knyttet til behandlingen av sivile krav.

Asker og Bærum tingrett uttaler i sitt høringsinnspill at behandlingen av sivile krav i en straffesak ofte kan være krevende, og støtter de forslagene som innebærer at kravene må forberedes bedre enn hva tilfellet ofte er i dag.

Oslo politidistrikt viser til at forslaget vil innebære en økning i arbeidsmengden som faller på påtalemyndigheten:

«Den totale arbeidsmengde som faller på påtalemyndigheten slik forslaget er utformet er ganske betydelig. Vi er skeptiske til om det i alle saker vil være mulig for påtalemyndigheten å oppfylle sine plikter etter forslaget. Kravene til fornærmede er også nokså store, jf. § 43-6 om krav til begjæringen, der fornær-

mede blant annet skal angi det faktiske og rettslige grunnlag for sitt krav. Vi mener at kun et fåtall av de fornærmede vil være i stand til å oppfylle de oppgaver bestemmelsen legger opp til. Påtalemyndigheten må da regne med å bistå fornærmede, noe som ytterligere øker arbeidsmengden for påtalemyndigheten.»

Både *Oslo politidistrikt* og *Politidirektoratet* har innspill til utvalgets utforming av reglene om angivelse av de sivile kravene. Sistnevnte uttaler:

«Vi deler i utgangspunktet Oslo politidistrikts syn. Utkastet gjør bruk av juridiske begreper som det er grunn til å anta mange fornærmede eller skadelidte ikke vil kunne forstå innholdet av. Ett eksempel på slike begreper vil være 'tvistegjenstand' i utkastets § 43-6 (1) bokstav a. Som påpekt av Oslo politidistrikt kan det heller ikke forventes fornærmede og andre skadelidte skal kunne forstå det nærmere innholdet av 'den faktiske og rettslige begrunnelse for kravet', jf samme bestemmelse, bokstav b.

Slik utvalget selv nevner i merknadene på side 672 høyre spalte, er bestemmelsene utformet etter bestemmelsen om prosesskriv i tvisteloven § 9-2(2), og anses således ikke tilrettelagt for ikke-jurister. [...]

Det bør i det videre lovarbeidet vurderes om det er mulig å utforme kravene uten bruk av typisk juridiske begrep som for eksempel 'tvistegjenstand'.»

Advokatforeningen og *Oslo tingrett* støtter forslaget om å gi domstolen en noe videre mulighet til å nekte å behandle sivile krav. *Oslo tingrett* skriver:

«Oslo tingrett slutter seg til utvalgets forslag i utkastets § 43-8 hvor vilkårene for å behandle sivile krav gjøres generelle. Forslaget innebærer at retten kan la være å behandle et sivilt krav som påtalemyndigheten har fremmet hvis vilkårene for å unnlate dette er oppfylt. Det er klart hensiktsmessig at retten kan avgjøre dette, og ikke være avhengig av påtalemyndighetens vurdering. Vi er videre enig i forslaget om at retten skal ha en viss adgang til å nekte å behandle sivile krav når hensynet til straffesaksbehandlingen tilsier dette, og at hensynet til en effektiv behandling av straffkravet her må veie tungt.»

Advokatforeningen mener en endring av nektelseskriteriet fra «åpenbart» til «klart» synes hensiktsmessig.

Også *Finans Norge* ser behovet for en slik utvidelse:

«Hensynet til belastningen for fornærmede, etterlatte og andre skadelidte tilsier at man bør gå langt i å inkludere behandlingen av sivile krav under straffeforfølgningen. Vi ser likevel betydningen av at retten gis en viss adgang til å nekte å behandle sivile krav når hensynet til straffesaksbehandlingen tilsier det, jf. § 43-8 første ledd bokstav d.

Den foreslåtte endringen av ordlyden fremhever hensynet til straffesaken og Straffeprosessutvalget legger til grunn at dette fortsatt vil være en snever nektelsesgrunn. Finans Norge er enig at hensynet til straffesaken bør kunne vektlegges, men understreker at terskelen for nektelse likevel bør være høy.»

Oslo tingrett og *Riksadvokaten* støtter utvalgets forslag om at retten kan beslutte at påtalemyndigheten eller en annen prosessfullmektig skal overta bistandsadvokatens ansvar for behandlingen av et sivilt krav. *Oslo tingrett* viser til at forslaget henger tett sammen med utvalgets forslag om at retten kan begrense bistandsadvokatens oppdrag, jf. lovutkastet § 4-10 tredje ledd og utredningen punkt 10.3.6. Etter tingrettens syn har forslaget prosessøkonomisk gode grunner for seg. Riksadvokaten peker på at bistandsadvokatordningen, slik den praktiseres i mange tilfeller i dag, kan fremstå som lite kostnadseffektiv. Det er derfor positivt at det legges til rette for at saksbehandlingen blir mest mulig prosessøkonomisk. Riksadvokaten antar likevel at det i praksis sjelden vil være aktuelt å overlate behandlingen av kravet til påtalemyndigheten eller en annen prosessfullmektig.

Advokatforeningen er skeptisk til at påtalemyndigheten skal gis større adgang til å fremme sivile krav i saker der bistandsadvokat er oppnevnt. Advokatforeningens erfaring er at påtalejuristene allerede har en meget stor arbeidsbyrde, noe som medfører at de sivile kravene ikke blir prioritert i de sakene påtalemyndigheten prosederer slike krav. En slik ordning vil derfor svekke fornærmedes interesser. Under enhver omstendighet støtter ikke Advokatforeningen forslaget om at retten skal kunne bestemme at bistandsadvokaten ikke lenger har rett til å være til stede. Advokatforeningen er av den oppfatning at bistandsadvokaten selv vil være nærmest til å vurdere om det er hensiktsmessig å være til stede i retten.

Anne Robberstad og *Stine Sofies Stiftelse* stiller seg negative til utvalgets forslag om å avskaffe de

formelle partsrettighetene til den som selv fremmer et sivilt krav, og mener at utvalgets forslag ikke gir noen fullgod erstatning. Anne Robberstad stiller seg på generelt grunnlag negativ til utvalgets forslag knyttet til sivile krav:

«Som en sammenfatning av pkt 4 til 6 ovenfor peker jeg på at Straffeprosessutvalgets forslag innebærer en klar svekkelse av fornærmedes og etterlattes rett til å være til stede, delta og å hevde et standpunkt. Den manglende integreringen av straffesaksrettigheter og erstatningsrettigheter fører til at rettstilstanden blir enda vanskeligere tilgjengelig enn den er i dag.

Lovutkastet innebærer svekkelse også på andre punkter enn dem jeg her har gjennomgått, se for eksempel den økte adgangen til å nekte behandling av sivile krav, utkastets § 43-8 (500). Jeg går ikke her inn på disse andre tilfellene.

Et gjennomgående trekk er at utvalget ikke vedstår seg flere av forslagene om å svekke fornærmedes stilling, men på ymse vis søker å dekke over at det er dette som foreslås.»

18.5 Departementets vurdering

18.5.1 Behovet for endringer

Departementet er enig med utvalget i at det er behov for å gjøre visse endringer i reglene om sivile krav for å sikre en grundigere forberedelse og behandling av det sivile kravet. En tilfredsstillende behandling av kravene er viktig for fornærmede. Også for tiltalte er det sentralt med regler som sikrer forutberegnelighet og kontradiksjon.

Departementet er av den oppfatning at sivile krav har en tendens til å bli noe stemoderlig behandlet i straffesaker, da selve straffekravet vil være hovedfokus i saken. I NOU 2006: 10 *Fornærmede i straffeprosessen – nytt perspektiv og nye rettigheter* ga det nedsatte utvalget følgende beskrivelse, se punkt 12.2 side 204:

«Erstatningskrav fra fornærmede blir etter utvalgets oppfatning ikke alltid tilfredsstillende behandlet i straffesaken. Dette skyldes dels regelverket, dels at kravet ikke er godt nok forberedt av påtalemyndigheten eller bistandsadvokaten.

Ikke sjelden kommer det frem under hovedforhandlingen at fornærmede ser ut til å være påført utgifter eller inntektstap som det ikke er krevd erstatning for. Dels er det ikke fremmet erstatningskrav overhodet, dels dek-

ker ikke kravet hele tapet. I en del tilfeller blir det ikke tatt med nye tapsposter som er oppstått etter at fornærmede meldte kravet til politiet første gang. De krav som fremsettes er ikke sjelden dårlig begrunnet og dokumentert. Det er derfor ikke uvanlig at aktor må frafalle krav under hovedforhandlingen fordi det er for dårlig opplyst. For eksempel blir tap som følge av voldshandlinger ofte ikke erstattet, eller ikke erstattet fullt ut.»

Flere av forslagene i NOU 2006: 10 som gjaldt bedre forberedelse og behandling av de sivile kravene ble fulgt opp i Ot.prp. nr. 11 (2007–2008). Etter å ha gjengitt beskrivelsen overfor, uttaler departementet følgende i punkt 11.1 side 92:

«Departementet er enig med utvalget i at det er behov for regler som sikrer bedre forberedelse og behandling av det sivile kravet i straffesaken. Departementet følger derfor opp utvalgets forslag til endringer om blant annet ansvarsfordelingen mellom påtalemyndighet og bistandsadvokat, forberedelse av det sivile kravet, rettens plikt til å pådømme sivile krav og regler om ny prøving av sivile krav ved anke».

Lovendringene fra 2008 har etter departementets syn bidratt til at sivile krav forberedes og behandles noe bedre enn tidligere. Samtidig har departementet inntrykk av at domstolene i liten grad behandler andre krav enn oppreisning og dekning av kurante småkrav. Departementet ser derfor grunn til foreslå visse endringer som er ment å forbedre forberedelsen og behandlingen av sivile krav ytterligere.

Departementet foreslår å oppheve ordningen med private straffesaker, se punkt 17.5. På grunn av henvisningsteknikken som er brukt i gjeldende lov, hvor § 428 annet ledd viser til kapitlet om private straffesaker, er det behov for en alternativ regulering. Departementet foreslår å endre § 428 annet ledd slik at det fremgår eksplisitt av bestemmelsen at fornærmede som selv fremmer sitt krav, skal anses som part med hensyn til behandlingen av det sivile kravet, se Ot.prp. nr. 11 (2007–2008) punkt 9.1.1 side 41. Bestemmelsen er ment å videreføre gjeldende rett.

18.5.2 Krav til angivelse av det sivile kravet

Departementet slutter seg til Straffeprosessutvalgets standpunkt om at det er viktig at grunnlaget for og størrelsen på sivile krav blir søkt klarlagt i

rimelig tid før hovedforhandlingen. Det gjelder av hensyn til både tiltalte og fornærmede, og uavhengig av om kravet fremmes av påtalemyndigheten eller av fornærmede selv.

For å oppnå dette foreslår departementet for det første at det stilles krav til påtalemyndighetens angivelse av det sivile kravet. Etter straffeprosessloven § 264 b annet ledd skal sivile krav som fremsettes for retten av fornærmede, «angi kravets størrelse, dets faktiske og rettslige grunnlag samt hvilke bevis som vil bli ført». Et tilsvarende krav gjelder imidlertid ikke når kravet fremmes av påtalemyndigheten, selv om det fremgår av § 252 tredje ledd at påtalemyndigheten «så langt mulig» skal angi kravets størrelse i tiltalebeslutningen.

Straffeprosessutvalget har foreslått å lovfeste et krav om at en begjæring om behandling av sivile krav skal angi tvistegjenstanden og påstanden som gjøres gjeldende, den faktiske og rettslige begrunnelse for kravet, og eventuelle bevis som ønskes ført, jf. utvalgets lovutkast § 43-6 første ledd. Forslaget er utformet etter mønster av tvisteloven § 9-2 om prosesskriv, og gjelder uavhengig av hvem som fremsetter kravet. Etter departementets oppfatning vil strengere krav til påtalemyndighetens angivelse sikre en bedre forberedelse og behandling av det sivile kravet i straffesaken, herunder ved at tiltalte gis bedre muligheter til å forberede seg. Slike krav vil også gjøre det lettere for domstolen å vurdere om det er mest hensiktsmessig at kravet ikke behandles i straffesaken. Bestemmelsen må ses i sammenheng med § 427 første ledd annet punktum om at kravshaver «må gi påtalemyndigheten nærmere opplysninger om grunnlaget for og størrelsen av kravet og om hvilke bevis han kan oppgi», samt § 264 b første ledd om at påtalemyndigheten fastsetter en frist for fornærmede til å be om endringer i angivelsen av kravet.

Departementet legger til grunn at så lenge redegjørelsen kan gjøres kortfattet, vil et krav om angivelse av det sivile kravet ikke være særlig arbeidskrevende for påtalemyndigheten. De fleste sivile krav er relativt kurante, og i de fleste tilfeller vil en i det vesentlige ha det faktiske og rettslige grunnlaget klart på tidspunktet kravet fremmes for retten.

I saker hvor de sivile kravene er mer kompliserte, vil et skjerpet angivelseskrav innebære noe merarbeid for påtalemyndigheten. Men nettopp i slike saker er det særlig grunn til å sikre en grundigere forberedelse og behandling av de sivile kravene. Dersom det er nødvendig for en forsvarlig behandling av kravet, vil retten kunne be påtalemyndigheten om en mer utførlig angivelse av

kravet i medhold av forslaget til ny § 274 b om skriftlig redegjørelse, se punkt 7.7.

Et skjerpet krav til angivelse av de sivile kravene vil etter departementets syn også legge bedre til rette for at retten i domsslutningen kan presisere hvilket beløp som eventuelt tilkjennes for hver av de ulike erstatningspostene (slik at det for eksempel skilles klart mellom erstatning for skade på person, menerstatning og oppreisning). En slik angivelse er hensiktsmessig, men domstolens praksis er sprikende med hensyn til i hvilken utstrekning dette gjøres i dag. At domsslutningen presiserer hvilke erstatningsbeløp som knytter seg til de ulike kravene, har særlig betydning i forbindelse med utbetaling av erstatning fra staten for voldsutsatte. Presiseringen kan imidlertid etter forholdene også få betydning for andre – for eksempel forsikringsselskaper ved utbetaling av forsikringspenger.

18.5.3 Frist for å fremme og endre sivile krav

Utvalget har foreslått at de preklusive fristene i tvisteloven § 9-16 skal gjelde for behandlingen av sivile krav, jf. lovutkastet § 43-3 bokstav a. En tilsvarende regel ble vurdert av departementet i Ot.prp. nr. 11 (2007–2008), hvor det ble uttalt følgende i punkt 11.5.4 side 98:

«Det kan ikke utelukkes at det oppstår endringer i grunnlaget for og størrelsen på de sivile krav. Dette kan skyldes skadevirkninger som oppstår på et senere tidspunkt, bedre dokumentasjon av kravet, eller andre forhold. Det bør derfor være anledning til også etter de fristene som er satt, å endre kravet eller å sette frem nye krav. Etter departementets syn er det naturlig å se hen til sivilprosessuelle regler om fremsetting av nye krav og utvidelse av påstanden når sivile krav behandles i forbindelse med straffesaken. Tvisteloven § 9-10, jf. § 9-16 fastsetter at det som hovedregel ikke er anledning til å utvide påstanden til et krav, sette frem nye krav eller påstandsgrunnlag eller sette frem nye bevis i løpet av de siste to uker før hovedforhandlingen. Retten kan likevel på visse vilkår tillate slike endringer. Departementet finner ikke grunn til å ta inn en utrykkelig henvisning til disse reglene. Hensynet til fornærmede tilsier imidlertid at fristene for å fremsette sivile krav i straffeprosessloven ikke bør være preklusive. Tiltalte vil uansett kunne be om at retten utsetter behandlingen av et krav som er fremsatt sent. Særreglene i straffeprosessloven §§ 431 og 432 første ledd om at retten kan

utsette behandlingen av et sivilt krav eller avsi-
dom for bare deler av kravet, medfører at ret-
ten ikke må behandle krav som den mener at
den ikke har tilstrekkelig grunnlag for å
behandle. I rettens vurdering etter § 431 må
det også legges vekt på om begge sider har hatt
anledning til å imøtegå kravets størrelse og
grunnlag.»

Departementet mener fortsatt at hensynet til for-
nærmede tilsier at fristene for å sette frem og
endre sivile krav i straffeprosessloven ikke bør
være preklusive. Departementet ser likevel at det
kan ha en disiplinerende effekt å ta inn en regel
som uttrykkelig oppstiller en frist for å sette frem
sivile krav, endre krav, påstand og faktisk grunn-
lag for kravet samt tilby nye bevis. Etter departe-
mentets syn vil dette kunne bidra til bedre forbe-
redelse av de sivile kravene, noe som igjen kan
bidra til en mer effektiv saksgjennomføring.
Departementet understreker at fristen ikke skal
være preklusiv. En oversittelse av fristen vil i ste-
det inngå i vurderingen av om retten skal benytte
særreglene i §§ 431 og 432 første ledd eller ved
vurderingen av om kravet skal nektes behandlet
etter § 428 fjerde ledd og forslaget til § 427 *nytt
femte ledd*, se punkt 18.5.4 nedenfor. De nevnte vir-
kemidlene vil normalt ikke være aktuelle for
kurante krav hvor motparten uansett vil ha til-
strekkelig grunnlag for å ivareta sine interesser
etter endringen.

Av rettspedagogiske grunner bør det inntas en
egen fristregel i straffeprosessloven fremfor å
innta en henvisning til tvisteloven § 9-16. Regelen
bør utformes etter mønster av tvistelovens
bestemmelse, men en grunnleggende forskjell vil
være at fristoversittelse ikke skal ha preklusive
virkninger. Denne forskjellen medfører at det ikke
er grunn til å angi i hvilke tilfeller retten til tross
for oversittelsen kan eller skal tillate endring, sml.
tvisteloven § 9-16. Hensynene bak unntakene i
tvistelovens bestemmelse er imidlertid av en slik
karakter at de ofte vil kunne vektlegges når retten
tar stilling til hva som skal bli konsekvensene av
fristoversittelsen, se drøftelsen foran.

18.5.4 Adgang til å avvise sivile krav fremmet av påtalemyndigheten

En sentral begrunnelse for ordningen med sivile
krav er å sikre at fornærmede og etterlatte ikke
skal måtte bære belastningen av to rettslige pro-
sesser for å få behandlet sine erstatningskrav. Pro-
sessøkonomiske hensyn taler dessuten i mange
tilfeller klart for felles behandling av kravene. I

saker som gjelder mindre og oversiktlige forhold,
vil det være en lite hensiktsmessig bruk av ressur-
ser om ikke sivile krav om erstatning inkluderes.
Begrunnelsene for ordningen med fellesbehand-
ling slår likevel først og fremst til for de forholds-
vis kurante kravene, hvor bevisføringen for straf-
fekreavet og det sivile kravet stort sett er sammen-
fallende. I andre tilfeller kan det være mer hen-
siktsmessig at kravet behandles i sivilprosessens
former. Departementet mener derfor, i tråd med
utvalgets forslag, at retten bør gis adgang til å
avvise sivile krav også der kravet er fremmet av
påtalemyndigheten. Avvisningsadgangen bør
etter departementet syn være lik uavhengig av
hvem som fremmer det sivile kravet.

Utvalgets forslag åpner også for å se hen til
hva som vil gi en effektiv behandling av straffekra-
vet, ikke bare hva som vil gi en hensiktsmessig
behandling av det sivile kravet, se lovutkastet
§ 43-8 første ledd bokstav d og punkt 18.3 foran.
Dette innebærer at terskelen for å avvise sivile
krav senkes noe sammenlignet med gjeldende
rett.

Før 2008 kunne retten med hjemmel i § 428
nekte å behandle kravet «dersom det vil være til
vesentlig ulempe». Dette åpnet for at behandling
av kravet kunne nektes når hensynet til straf-
fesaksbehandlingen indikerte det. Ved lov 7. mars
2008 nr. 5 ble loven endret slik at kravet kun kan
nektes av retten dersom det «åpenbart er mest
hensiktsmessig å behandle kravet i sivilproses-
sens former», se straffeprosessloven § 428 fjerde
ledd. Formålet med endringen var å sikre at de
fornærmede i større grad fikk håndhevet sine ret-
tigheter, se Ot.prp. nr. 11 (2007–2008) punkt 11.6
side 99:

«Departementet er enig i at den gjeldende
regelen i straffeprosessloven § 428 første ledd
annet punktum kan føre til en lite forutbereg-
nelig og vanskelig situasjon for fornærmede.
Det kan være grunn til å anta at rettens adgang
til å nekte kravet fremmet etter straffepro-
sessloven § 428 kan være en av årsakene til at
mange fornærmede i dag velger å be påtale-
myndigheten om å fremme kravet. Departe-
mentet mener regelverket må legge til rette for
at sivile krav i størst mulig grad kan behandles
sammen med straffesaken og sikres en forsvar-
lig og betryggende behandling. Departemen-
tet foreslår derfor, som utvalget, at den gjel-
dende regelen i straffeprosessloven § 428 før-
ste ledd annet punktum bør oppheves. Samtidig er departementet enig med utvalgets
flertall i at det ikke helt bør utelukkes at det

kan oppstå situasjoner der kravet ikke bør behandles sammen med straffesaken. Departementet slutter seg derfor til flertallsforslaget om å gi retten en adgang til å henvise kravet til behandling i sivilprosessens former hvis dette åpenbart er mest hensiktsmessig. Den klare hovedregelen skal imidlertid være at kravet behandles sammen med straffesaken. I motsetning til utvalgets forslag mener departementet at rettens adgang til å henvise kravet til behandling i sivilprosessens former ikke bør være begrenset til forberedelsen av hovedforhandlingen. Retten bør ha slik adgang også under den senere behandlingen av saken, men terskelen for å nekte kravet forfulgt må være høyere jo lenger i saksbehandlingen man har kommet.»

Departementet ønsker ikke å reversere endringene som ble foretatt i 2008 for å styrke fornærmedes rettsstilling. I lys av standpunktet om at avvisningsadgangen bør være lik uavhengig av hvem som fremmer det sivile kravet, foreslår departementet at avvisningshjemmelen for sivile krav fremmet av påtalemyndigheten formuleres etter mønster av gjeldende § 428 fjerde ledd. Retten vil da kunne nekte å behandle kravet dersom det «åpenbart er mest hensiktsmessig å behandle kravet i sivilprosessens former».

18.5.5 Behandlingen av sivile krav når det er oppnevnt bistandsadvokat

I tråd med utvalgets forslag går departementet inn for å videreføre ordningen med at bistandsadvokaten fremmer sivile krav på fornærmedes og etterlattes vegne, jf. straffeprosessloven § 428 første ledd annet punktum. Det innebærer at det fortsatt skal være bistandsadvokaten som skal fremsette kravet for retten, herunder angi kravets størrelse, dets faktiske og rettslige grunnlag og hvilke bevis som vil bli ført, jf. straffeprosessloven § 264 b annet ledd. Etter departementets syn er dette en sentral del av oppdraget som bistandsadvokat. I tillegg bidrar det til en klar ansvarsfordeling mellom bistandsadvokaten og påtalemyndigheten.

I likhet med utvalget mener imidlertid departementet at det bør åpnes for at bistandsadvokatens ansvar for å prosedere det sivile kravet i retten etter omstendighetene kan overlates til påtalemyndigheten eller en annen prosessfullmektig. Hovedårsaken til at bistandsadvokaten er til stede under hovedforhandling, er ofte at fornærmede eller etterlatte fremmer et sivilt krav. Mange sivile krav er imidlertid relativt kurante, og behandlin-

gen av det sivile kravet vil ofte utgjøre en liten og avgrenset del av hovedforhandlingen. Særlig i langvarige saker kan det derfor være prosessøkonomisk gunstig at påtalemyndigheten eller en annen prosessfullmektig overtar behandlingen av det sivile kravet, slik at bistandsadvokaten ikke trenger å være til stede. Dette gjelder spesielt i tilfeller hvor fornærmede ikke skal forklare seg i retten og heller ikke ønsker å følge forhandlingene selv.

I proposisjonen punkt 16.2.4 foreslår departementet å åpne for at retten kan fastsette rammene for bistandsadvokatoppdraget i forbindelse med oppnevningen, for eksempel ved at bistandsadvokatens tilstedeværelse under hovedforhandling begrenses. Det foreslås også andre endringer som har til formål å gjøre bistandsadvokatordningen mer effektiv og målrettet, blant annet en utvidelse av hjemmelen for å oppnevne koordinerende bistandsadvokat etter straffeprosessloven § 107 h. En adgang for retten til å bestemme at påtalemyndigheten eller en annen prosessfullmektig skal overta ansvaret for å prosedere det sivile kravet, er etter departementets syn en naturlig forlengelse av disse forslagene. Det vil legge til rette for at hjemlene for å begrense bistandsadvokatoppdraget og oppnevne koordinerende bistandsadvokat kan brukes på en mest mulig effektiv måte.

Departementet legger til grunn at en «annen prosessfullmektig» kan være en koordinerende bistandsadvokat eller en annen bistandsadvokat som er oppnevnt i samme sak. Oppnevning av koordinerende bistandsadvokat vil særlig være aktuelt i store straffesaker med mange fornærmede eller etterlatte, se punkt 16.4.4. I disse tilfellene kan det være praktisk at den koordinerende bistandsadvokaten overtar ansvaret for å prosedere sivile krav på vegne av flere fornærmede eller etterlatte med lignende krav.

Advokatforeningen frykter at en ordning som skissert vil svekke fornærmedes og etterlattes stilling, fordi påtalemyndigheten av kapasitetsgrunner ikke vil prioritere behandlingen av de sivile kravene. Departementet understreker at en forutsetning for å overlate ansvaret for å prosedere det sivile kravet til påtalemyndigheten eller en annen prosessfullmektig vil være at kravet får en forsvarlig og betryggende behandling. Dette innebærer at ordningen først og fremst vil være aktuell når de sivile kravene er relativt enkle og oversiktlige. I saker der de sivile kravene reiser kompliserte rettslige eller faktiske spørsmål, bør ansvaret for behandlingen av kravet fortsatt ligge hos den enkelte bistandsadvokat.

19 Diverse mindre endringer

19.1 Påtalemyndighetens rolle ved krav om erstatning etter strafforfølgning

19.1.1 Gjeldende rett

Straffeprosessloven § 449 første ledd regulerer saksbehandlingen ved krav om erstatning etter strafforfølgning. Krav om erstatning fremsettes overfor politidistriktet som har etterforsket saken. Påtalemyndigheten uttaler seg om kravet og sender sakens dokumenter til departementet med sin uttalelse. Etter gjeldende rett er påtalemyndighetens uttalelse obligatorisk, jf. straffeprosessloven § 449 første ledd annet punktum.

Kravene behandles administrativt av Statens Sivilrettsforvaltning, som er gitt myndighet til å avgjøre kravene etter delegasjon fra Justis- og beredskapsdepartementet. Det er adgang til rettslig prøving av avgjørelsen, jf. § 449 annet ledd.

19.1.2 Straffeprosessutvalgets forslag

Utvalget foreslår at den obligatoriske uttalelsen fra påtalemyndigheten erstattes med en adgang for Statens sivilrettsforvaltning til å be om uttalelse ved behov, se utredningen punkt 27.5.1 side 524. Forslaget er begrunnet med at uttalelsene normalt bidrar lite til avgjørelsen av erstatningskravet og ofte forsinker saksbehandlingen.

19.1.3 Høringsinstansenes syn

Utvalgets forslag om å fjerne den obligatoriske uttalelsen er kommentert av *Oslo statsadvokatembeter*, *Politidirektoratet*, *Regjeringsadvokaten*, *Statens sivilrettsforvaltning* og *Økokrim*. *Politidirektoratet*, *Regjeringsadvokaten*, *Statens sivilrettsforvaltning* og *Økokrim* støtter utvalgets vurderinger og slutter seg gjennomgående til utvalgets begrunnelse. Blant disse er *Regjeringsadvokaten*, som uttaler:

«Regjeringsadvokaten har ingen innvendinger til at det ikke gjøres obligatorisk med en uttalelse fra påtalemyndigheten. Etter Regje-

ringsadvokatens erfaring har påtalemyndighetens uttalelse i liten grad tilført den administrative behandlingen noe. Det er imidlertid hensiktsmessig at Statens sivilrettsforvaltning kan be om en slik uttalelse ved behov, især hvor det fremsettes kritikk mot påtalemyndighetens arbeid.»

Statens sivilrettsforvaltning uttaler blant annet:

«Statens sivilrettsforvaltning har tidligere fremmet et tilsvarende forslag overfor departementet og støtter utvalgets forslag, som vil bidra redusert total saksbehandlingstid i erstatningssakene [...]

I større, kompliserte saker, herunder særlig saker som har vært etterforsket av Økokrim, og i tilfeller der kravstiller er en såkalt «modus kandidat», har påtalemyndighetens uttalelse vist seg å være et verdifullt bidrag i saksbehandlingen. Hensynet til å ivareta behovet for påtalemyndighetens bidrag i disse sakene, anses dekket ved forslaget om at Statens sivilrettsforvaltning kan etterspørre påtalemyndighetens uttalelse ved behov.»

Oslo statsadvokatembeter uttrykker skepsis og uttaler:

«Etter forslaget til ny § 45-11 (2) synes det som om påtalemyndighetens adgang til å uttale seg om kravet svekkes ved at departementet skal innhente sakens opplysninger og at det er departementet om det skal be om påtalemyndighetens uttalelse. Selv om en god del av erstatningssakene fremstår som ganske opplagte, er det Oslo statsadvokatembeters oppfatning at påtalemyndighetens uttalelser i mer omfattende og kompliserte saker er verdifulle.»

19.1.4 Departementets vurdering

Departementet mener det ikke lenger bør være obligatorisk med en uttalelse fra påtalemyndigheten før Statens sivilrettsforvaltning avgjør krav om

erstatning etter strafforfølgning. Endringsforslaget vil innebære en effektivisering av saksbehandlingen og har fått bred støtte blant høringsstansene som har uttalt seg om forslaget. Departementet har merket seg at *Oslo statsadvokatembeter* mener forslaget synes å innebære en svekkelse av påtalemyndighetens adgang til å uttale seg. Etter departementets syn vil adgangen til å be om påtalemyndighetens uttalelse ved behov sikre en forsvarlig behandling av erstatningskravene. Statens sivilrettsforvaltning har lang erfaring med håndteringen av denne typen erstatningskrav og vil raskt kunne identifisere hvilke forhold som tilsier en uttalelse fra påtalemyndigheten, for eksempel der det reises kritikk mot påtalemyndighetens håndtering eller i mer omfattende og kompliserte saker. Departementet foreslår derfor å endre loven slik at uttalelsen fra påtalemyndigheten ikke lenger skal være en absolutt forutsetning, men i stedet la

Statens sivilrettsforvaltning vurdere om det er behov en uttalelse.

19.2 Rettelse av bestemmelse plassert i uriktig kapittel

Ved arrestordreloven 20. januar 2012 nr. 4 ble en bestemmelse som regulerer overlevering eller utlevering til Norge for straffullbyrding hvor overlevering eller utlevering etter loven i den fremmede staten bare kan skje for noen av handlingene, ved en inkurie plassert i straffeprosesslovens tiende del om rettergangsmåten i militære straffesaker.

Det foreslås å flytte straffeprosessloven § 463 b til kapittel 32 om fullbyrding som ny § 462 a. Som en konsekvens av dette foreslås det at gjeldende § 462 a blir ny § 462 b.

20 Økonomiske og administrative konsekvenser

20.1 Innledning

I det følgende redegjøres det for de økonomiske virkningene som knytter seg til de foreslåtte lovendringene i straffeprosessloven. Ved innføring vil forslagene berøre domstolene, politi- og påtalemyndigheten, forsvarere og bistandsadvokater økonomisk. Forslagene er samlet sett ventet å effektivisere straffesaksbehandlingen, redusere saksbehandlingstider og derved styrke borgernes rettssikkerhet.

Enkelte virkninger lar seg ikke tallfeste på en god måte. Dette skyldes kvaliteten på datamaterialet som foreligger, men også fordi man på noen områder ikke har erfaringer en kan støtte seg på i analysearbeidet. Lovforslagene som legger til rette for aktiv saksstyring samt forslaget om begrenset oppnevning av bistandsadvokat, er eksempler på dette.

Anslag for besparelser og kostnader er utarbeidet i samråd mellom departementet og berørte virksomheter, men det understrekes at anslagene er heftet med en viss grad av usikkerhet.

Flere av de aktuelle lovforslagene vil ha begrensede konsekvenser. Dette gjelder blant annet forslagene som knytter seg til private straf-

fesaker og påtalevedtak. Departementet forventer ikke at disse forslagene vil føre med seg økonomiske konsekvenser av betydning dersom de innføres. De ovennevnte lovforslagene omtales derfor ikke nærmere i de påfølgende delkapitlene.

20.2 Overordnet bilde

Tabell 1 oppsummerer de tallfestede virkningene som vil følge av departementets forslag. Tabellen viser anslåtte besparelser og merutgifter for det første året etter at lovforslagene har trådt i kraft. Tabellen viser hvilke kapitler i statsbudsjettet hvor besparelser og merutgifter vil kunne bli belastet.

På utgiftssiden er IKT-tilpasninger samt utdanning og opplæring, engangsinvesteringer. Merutgiftene som følger av kortere fremstillingsfrist, vil imidlertid påløpe årlig. Besparelsene som er oppgitt i tabellen, inntreffer årlig. Av virkningene som er tallfestet, er det forslaget om oppnevning av felles bistandsadvokat som anslagsvis vil gi de største besparelsene. Innføring av lovforslagene vil isolert sett gi politi- og påtalemyndigheten økt kapasitet ved at man brukere kortere tid på løse bestemte oppgaver.

Tabell 20.1 Tallfestede virkninger (mill. 2019-kroner)

Kap. post	Beskrivelse	2023	2024	2025
	<i>Totale utgifter</i>	-16,6	-5,5	-5,5
410.01	Fremstillingsfrist	-5,5	-5,5	-5,5
410/440.01	IKT-tilpasning	-9,5		
442.01	Utdanning og opplæring	-1,6		
	<i>Totale innsparinger</i>	18,5	18,5	18,5
440.01	Delegasjon av kompetanse	2,1	2,1	2,1
440.01	Adgang til uttalelse ved krav om erstatning etter forfølelse	0,9	0,9	0,9
466.01	Felles bistandsadvokat	15,5	15,5	15,5
	<i>Netto gevinst</i>	1,9	13	13

Gevinster, som defineres som forskjellen mellom besparelser og merutgifter, anslås til om lag 2 millioner kroner det første året. For påfølgende år øker anslaget til om lag 13 millioner kroner. Gevinstanslaget for årene lengre frem i tid bygger i hovedsak på tre overordnede forutsetninger. For det første må antall straffesaker være på omtrent samme nivå som i 2019. For det andre må den gjennomsnittlige arbeidsbelastningen per sak ikke endre seg vesentlig fra dagens nivå. For det tredje må andelen saker der det er behov for bistandsadvokat, ikke avvike for mye fra hva som har vært tilfelle de senere år. Under rimelige forutsetninger vil gevinstene bli høyere om ett eller flere av de ovennevnte momenter skulle øke.

Det er sannsynlig at besparelsene, og derved gevinstene, kan bli større enn hva beskrivelsen i avsnittet ovenfor forespeiler. Dette skyldes at ikke alle foreslåtte endringer lar seg tallfeste på en god måte.

20.3 Ikke-tallfestede virkninger

Innsparinger knyttet til begrenset oppnevning av bistandsadvokat

Forslaget om å innføre adgang til å begrense bistandsadvokatens oppdrag kan gi betydelige besparelser for det offentlige, men besparelsene lar seg ikke tallfeste på nåværende tidspunkt. Adgang til å begrense oppnevning vil være en skjønnsmessig vurdering som foretas av dommeren i saken. Det er vanskelig å forutse i hvilken utstrekning dommeren vil benytte seg av denne muligheten.

I 2019 mottok bistandsadvokater nærmere 200 mill. kroner i godtgjørelse fra det offentlige for domstolrelaterte oppdrag. Å begrense bistandsadvokatens tilstedeværelse vil kunne redusere dette beløpet. Forslaget vil riktignok kunne føre til noe merarbeid for saksforberedende dommer dersom det innføres, men kostnadene som eventuelt vil påløpe vil være små i forhold til besparelsene som kan oppnås.

Innsparinger knyttet til aktiv saksstyring

Aktiv saksstyring legger til rette for at domstolene kan effektivisere hoved- og ankeforhandling i tingrettene og lagmannsrettene. Det vil kunne bidra til å redusere saksbehandlingstidene i domstolene og styrke borgernes rettssikkerhet og tilliten til domstolene. Kortere saksbehandlingstid vil også være av betydning for fornærmede og etterlatte i

saken. Verdien av rettssikkerhet, tillit og kortere saksbehandlingstider er vanskelig å måle i kroner.

Aktiv saksstyring under saksforberedelsen vil særlig ha betydning i de store og kompliserte straffesakene. Effektivisering forutsetter at merressursene domstolene bruker på saksstyring, skal kunne tas igjen i form av redusert tidsbruk under hoved- og ankeforhandlingene. I de mindre omfattende straffesakene vil mer aktiv saksstyring under saksforberedelsen antagelig føre til økt tidsbruk og økte kostnader. Hovedforhandlingstiden i de fleste av straffesakene gjennomføres på under to timer, og det er et begrenset potensial for effektivisering. Etter departementets syn er det mindre sannsynlig at mer saksforberedelse vil kunne redusere hovedforhandlingstiden i disse sakene.

Betydelig innslag av dommerskjønn gjør det metodisk vanskelig å utarbeide anslag for besparelser som knytter seg til aktiv saksstyring. Aktiv saksstyring er mest aktuelt i de tyngste straffesakene, og dette byr på ytterligere metodiske utfordringer for å beregne besparelsene. Dette skyldes at det gjelder relativt få saker. Videre varierer sakene mye i karakter og kompleksitet. Mulighetene til å konsentrere rettens behandling av saken kan slik sett variere mye fra sak til sak. Departementet har foretatt beregninger, men det er usikkerhet knyttet til hvor store besparelsene vil bli. Derfor er heller ikke anslagene inntatt i tabell 1.

Analysen departementet har foretatt, viser at om lag halvparten av de årlige straffesaksutgiftene kan tilskrives fem prosent av straffesakene som går for domstolene. Gevinstpotensialet ved å ta i bruk aktiv saksstyring i disse sakene vurderes som betydelig. Hvis aktiv saksstyring fører til at de gjennomsnittlige kostnadene i de større straffesakene reduseres med fem prosent, vil det offentlige spare mellom 20 og 30 mill. kroner årlig.

Merkostnader knyttet til tilsvaret

Forslaget om tilsvaret fra forsvarer er viktig for at dommeren skal ha et tilstrekkelig faktisk grunnlag for å drive aktiv saksstyring. De fleste straffesakene som går for domstolene, er korte, oversiktlige og kompenseres etter stykkprisforskriften. I disse sakene vil det å utarbeide tilsvaret til retten være mindre tidkrevende for forsvarer. Departementet legger likevel opp til at forsvarere skal kompenseres for merarbeidet som knytter seg til å utarbeide tilsvaret som sendes til retten. For saker som kompenseres etter stykkprisforskriften, vil departementet fremme forslag om at forsvarere

skal få et tillegg på en viss prosentandel av den offentlige salærsats for merarbeidet. Det tas sikte på å gi et forholdsmessig og rimelig tillegg for merarbeidet som forsvarer må utføre som følge av lovendringen.

Et fåtall tyngre straffesaker kompenseres etter medgått tid. Det er i utgangspunktet vanskelig å si noe kvalifisert om hvor mye tid forsvarere vil bruke på å utarbeide tilsvarende i disse sakene. Departementet har foretatt analyser hvor det legges ulike forutsetninger til grunn for tidsbruk. Selv når relativt generøse forutsetninger om tidsbruk legges til grunn, vil merkostnadene som påløper være relativt små, først og fremst fordi det er snakk om et begrenset antall saker.

Merkostnader knyttet til sivile krav

At sivile krav skal få en grundigere forberedelse og behandling, vil kunne føre til økte kostnader for påtalemyndigheten og domstolene. Det følger imidlertid allerede av dagens lov at sivile krav som er fremmet, som hovedregel skal behandles i straffesaken. Departementet har inntrykk av at en stor andel av de sivile kravene som domstolene i dag behandler, er kurante. Departementet legger derfor til grunn at endringene vil ha begrensede økonomiske konsekvenser.

Oppsummering av ikke-tallfestede virkninger

Departementet forventer at lovforslagene som knytter seg til aktiv saksstyring og begrenset oppnevning av bistandsadvokat, vil gi besparelser for det offentlige. Under rimelige forutsetninger vil besparelsene bli vesentlig høyere enn merkostnadene som vil påløpe som følge av at forsvarere skal utarbeide tilsvarende, og av at retten skal behandle sivile krav på en grundigere måte enn i dag. De ikke-tallfestede virkningene omtalt ovenfor vil derfor samlet sett gi besparelser.

20.4 Nærmere om tallfestede virkninger

Delegasjon av kompetanse

Det er utarbeidet anslag på omfanget av besparelser som vil tilfalle politiet ved å innføre adgang til å delegere påtalekompetanse, samt at politiet får kompetanse til å treffe beslutninger om henleggelse i alle typer saker. Lovendringene gir tidsbesparelser ved at henholdsvis politiaktør ikke må utarbeide påtegning og politiadvokatene ikke må utarbeide påtegning med skriftlig begrunnet forslag om henleggelse, sende saken til statsadvoka-

tembetet, og deretter behandle saken når den kommer i retur fra statsadvokatembetet. Årlige tidsbesparelser for politiet anslås samlet til om lag 2,1 mill. kroner. I tillegg vil det være en betydelig tidsbesparelse hos statsadvokatene.

Påtalemyndighetens adgang til uttalelse ved krav om erstatning etter strafforfølgning

Besparelsene som oppnås ved lovendringen knytter seg først og fremst til redusert saksbehandlingstid hos påtalemyndigheten. Påtalemyndighetens oppgaver er begrenset til å utarbeide en uttalelse og oversende sakens dokumenter til Statens sivilrettsforvaltning. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid hos påtalemyndigheten var likevel fem måneder i 2019. Statens sivilrettsforvaltning brukte på sin side i gjennomsnitt tre måneder på å avgjøre kravet samme år.

Departementet mener oversendelsen til Statens sivilrettsforvaltning vil skje betydelig raskere dersom det ikke lenger er obligatorisk for påtalemyndigheten å utarbeide en uttalelse. Påtalemyndigheten skal isteden kun uttale seg når det er nødvendig for å opplyse saken. Å tallfeste besparelser er vanskelig fordi kompleksiteten i sakene varierer. Politidirektoratet har imidlertid anslått en gjennomsnittlig tidsbruk på 2 timer per uttalelse. Basert på gjennomsnittlig antall krav i årene 2017 til 2019, har Politidirektoratet beregnet de administrative utgiftene i politiet til 1,3 mill. kroner per år. Statens sivilrettsforvaltning anslår at det vil være behov for påtalemyndighetens uttalelse i cirka 30 prosent av sakene. Departementet legger derfor til grunn at lovforslaget vil føre til ressursbesparelser for politiet på litt i overkant av 900 000 kroner per år.

Felles bistandsadvokat

Forslaget om felles bistandsadvokat vil bidra til å redusere statens straffesaksutgifter ved at den samlede tiden bistandsadvokater bruker på et oppdrag i domstolene, reduseres. Forslaget vil også være effektiviserende for politiet og påtalemyndigheten ved at de i større grad enn i dag får ett kontaktpunkt eller koordinerende ledd å forholde seg til i samme straffesak.

Det er lagt til grunn at adgangen til å oppnevne en felles bistandsadvokat vil benyttes i de sakene der det i dag typisk oppnevnes flere bistandsadvokater. Det er imidlertid gjort unntak for de tyngste straffesakene. For disse sakene er det lagt til grunn at det oppnevnes like mange bistandsadvokater som ved en videreføring av

inneværende ordning. Det er videre lagt til grunn at bistandsadvokaten deltar i hele hoved- eller ankeforhandlingen. Når det gjelder det øvrige arbeidet bistandsadvokaten har i forbindelse med saken, for- og etterarbeid, forutsettes det en gjennomsnittlig tidsreduksjon på 33 prosent. Når det gjelder reise- og fraværsgodtgjørelse, er det lagt til grunn tilsvarende gjennomsnittsverdier per sak som ved inneværende ordning. Samlet sett vurderes forutsetningene som er lagt til grunn for beregningene som konservative. Departementet anslår årlige besparelser til om lag 15,5 mill. kroner.

Fremstillingsfrist

Forslaget til innskjerping av fremstillingsfristen for fengsling i straffeprosessloven § 183 første ledd vil ikke medføre nevneverdige økonomiske eller administrative konsekvenser for politiet, påtalemyndigheten eller kriminalomsorgen. Disse forholder seg allerede til en 48-timers fremstillingsfrist.

For domstolene innebærer forslaget at flere tingretter må ha tilgjengelig bemanning til å gjennomføre fengslingsmøter utenom normal arbeidstid, på lørdager, søndager og helligdager. I denne forbindelse anslås det en årlig merutgift på om lag 5,5 mill. kroner over domstolenes driftsbudsjett. Dette inkluderer kostnader knyttet til permanent sikkerhetskontroll i Oslo tingrett på søndager. Innskjerping av fremstillingsfristen får i utgangspunktet ikke betydning for statens straffesaksutgifter til forsvarere, idet disse i all hovedsak kompenseres ved stykkpris for varetektsfengslinger og det ikke er antatt at antall fengslinger vil øke.

Forslaget om innskjerping av fremstillingsfristen for fengsling av personer under 18 år i straffeprosessloven § 183 annet ledd antas ikke å med-

føre nevneverdige økonomiske eller administrative konsekvenser for straffesakskjedens aktører da det er snakk om et begrenset antall saker.

IKT-tilpasninger, utdanning og opplæring

Enkelte lovforslag krever at det gjennomføres tilpasninger i IKT-systemene til Politidirektoratet og Domstoladministrasjonen. Det vil også påløpe kostnader knyttet til prosjekt- og testledelse. For Politidirektoratet anslås engangsinvesteringer til 7,5 mill. kroner. IKT-tilpasninger i Domstoladministrasjonens systemer er anslått til 2 mill. kroner.

Endringer i straffeprosessloven fordrer også et målrettet opplæringsprogram for påtalejurister og andre direkte berørte, med engangsutgifter på 1,6 mill. kroner.

20.5 Oppsummering og tilrådning

Departementet legger til grunn at lovforslagene vil legge til rette for en rettssikker og mer effektiv straffesaksbehandling. For politiet, påtalemyndigheten og domstolene vil lovforslagene bidra til å bedre kvaliteten samt øke kapasiteten gjennom reduserte saksbehandlingstider i straffesaksbehandlingen. Departementet forventer at lovforslagene vil gi varige gevinster for det offentlige.

Departementet legger opp til at forventede budsjettgevinster i form av reduserte straffesaksutgifter (kap. 466) omdisponeres til å dekke økte varige kostnader knyttet til fremstillingsfrist på domstolenes driftsbudsjett (kap. 410), engangskostnader knyttet til IKT-tilpasninger på Politidirektoratets driftsbudsjett (kap. 440) og engangskostnader knyttet til utdanning og opplæring på Politihøgskolens driftsbudsjett (kap. 442).

21 Merknader til de enkelte bestemmelsene

21.1 Endringer i straffeprosessloven

Til § 3

Bestemmelsens *fjerde ledd* inneholder en henvisning til § 80 og kapitlet 28 som departementet i denne proposisjon foreslår å oppheve. Det foreslås å fjerne henvisningene.

Bestemmelsen inneholder også en henvisning til § 295 som allerede er opphevet ved lov 19. juni 2015 nr. 65. Det beror på en inkurie at henvisningen ikke allerede er fjernet, og derfor foreslås det nå å fjerne henvisningen.

Til § 55

Annet ledd viderefører objektivitetsplikten som gjelder for påtalemyndigheten. Forslaget innebærer ingen endring av gjeldende rett. Bestemmelsen medfører at § 55 a fjerde ledd oppheves. Det vises for øvrig til punkt 14.2 og merknadene til § 225.

Til § 55 a

Fjerde ledd oppheves, da regelen om påtalemyndighetens objektivitetsplikt er flyttet til § 55 annet ledd. Det vises for øvrig til punkt 14.2 og merknadene til § 55.

Til § 57

Det vises til fremstillingen i punkt 14.4 ovenfor.

Sjette ledd formaliserer statsadvokatenes ansvar for fagledelse. Endringen innebærer en lovfesting av etablert praksis. Ansvar for fagledelse innebærer en plikt til veiledning og opplæring av tjenestepersoner i politiet samt tilsyn med straffesaksbehandlingen. Med *tilsyn* menes kontroll utenom veiledningen, som betyr at statsadvokatembetene også skal kontrollere at politiets straffesaksbehandling har nødvendig kvalitet og effektivitet. Riksadvokaten kan gi nærmere retningslinjer om hvordan fagledelsen skal utføres.

Til § 59

Det vises til fremstillingen i punkt 14.3 ovenfor.

Første ledd nytt annet punktum bestemmer at overordnet nivå i påtalemyndigheten kan gi ordre om avgjørelsen av spørsmålet om påtale i den enkelte sak til underordnet nivå. Endringen er en lovfesting av gjeldende rett.

Første ledd nytt tredje punktum bestemmer at den enkelte embetsleder eller politimester har tilsvarende instruksjonsmyndighet innenfor samme nivå i påtalemyndigheten. Det er naturlig at instruksjonsretten i større grad benyttes som ledd i den generelle styring av tjenestestedet, ved vurdering av ressursbruk og prioritering av saker, enn for instruks i enkeltsaker. Embetslederen og politimesteren har et særlig ansvar for at objektivitetsplikten overholdes, dersom det gis instruks i enkeltsak. Instruks skal nedtegnes. Riksadvokaten kan gi nærmere retningslinjer om hvordan nedtegningen skal gjøres. Embetsleder og politimester kan delegere instruksjonsmyndigheten til underordnede.

Til § 59 a

Bestemmelsen hjemler klagerett over påtalevedtak. Klageretten gjelder for vedtakstypene oppregnet i første ledd første punktum. Ved tilføyselsen av *første ledd første punktum nytt punkt 5* foreslås klageretten utvidet til også å omfatte beslutning om overføring av sak til konfliktrådet etter straffeprosessloven § 71 a. Forslaget innebærer at det innføres klagerett for slike beslutninger på samme vilkår som for de øvrige påtalevedtakene oppregnet i første ledd første punktum nr. 1 til 6. Slike klager bør behandles raskt.

Det vises til punkt 15.3 i de generelle merknadene og utvalgets utkast til ny straffeprosesslov § 29-9.

Til § 62 a

Det vises til fremstillingen i punkt 14.1 og 15.2 ovenfor.

Endringen i *første ledd* innebærer en lovfesting av gjeldende rett, og tydeliggjør at påtalemyndighetens strafforfølgningsplikt innebærer mer enn bare å påtale straffbare forhold, herunder beslutte og lede etterforskning, beslutte og fremsette begjæring om tvangstiltak, avgjøre spørsmål om påtale, møte for domstolene og sende avgjørelser til fullbyrding.

Annet ledd lovfester at påtalemyndigheten har en plikt til å henlegge saken når det av rettslige eller bevismessige grunner ikke er adgang til å treffe et positivt påtalevedtak. Dette er kun en presisering av gjeldende rett. De rettslige grunnene som fører til henleggelse kan være av både materiell og prosessuell art. Typiske eksempler vil være at det ikke er hjemmel for straff eller at forbudet mot dobbeltstraff i EMK protokoll 7 artikkel 4 stenger for et positivt påtalevedtak. Med bevismessige grunner siktes det til tilfellene der påtalemyndigheten ikke har tilstrekkelig bevis til å kunne oppfylle det strafferettslige beviskravet.

Tredje ledd erstatter dagens § 62 a annet ledd og de unntak som følger av denne i spesiallovgivningen. Bestemmelsen gir påtalemyndigheten en skjønsmessig adgang til å henlegge saken dersom forfølgning ikke er i det offentliges interesse. Bestemmelsen må ses i lys av første ledd om at straffbare handlinger som utgangspunkt skal forfølges. Det er fraværet av offentlig interesse som må påvises.

Overordnet vil begrunnelsen for straff, herunder hensynet til allmennprevensjon, individualprevensjon og offentlig ro, være sentrale i vurderingen av spørsmålet om henleggelse etter tredje ledd. Det må foretas en konkret vurdering i den enkelte sak. Utgangspunktet for vurderingen vil være overtredelsens grovhet sammenholdt med hvilke interesser som er krenket ved lovbruddet. Hvorvidt fornærmede, skadelidte eller berørte offentlige myndigheter ønsker at forholdet forfølges strafferettslig, vil være et viktig og etter omstendighetene avgjørende moment. Dersom lovbruddet vil kunne få andre følbare konsekvenser for gjerningspersonen, for eksempel i form av erstatningskrav, administrativ sanksjon eller lignende, kan dette tilsi at det ikke er behov for å reagere strafferettslig. For unge lovbrøyttere kan møtet med politiet i seg selv ha en slik avskrekkende virkning at individualpreventive hensyn får mindre betydning. Nødvendige ressursprioriteringer og samfunnsøkonomiske betraktninger kan også etter omstendighetene tale for henleggelse. Det kan dessuten foreligge helt spesielle grunner, slik som for eksempel behovet for å beskytte svært sensitive opplysninger mot innsyn mv.

Siktedes samarbeidsvilje, herunder om vedkommende er villig til å erkjenne straffeskyld for andre forhold eller gi opplysninger om lovbrudd begått av andre, kan etter omstendighetene være relevant ved vurderingen av om forfølgning er i det offentliges interesse. Den restriktive praksis som påtalemyndigheten i så henseende har fulgt under gjeldende lov, skal videreføres.

Tredje ledd bokstav a til c angir ulike grunnlag for henleggelse. Listen er ikke uttømmende, jf. «herunder».

Hvorvidt et forhold skal anses «bagatellmessig» etter *tredje ledd bokstav a*, må vurderes konkret. Dette vil normalt kunne omfatte overtredelser med strafferamme på fengsel inntil ett år. Overtredelser i det nedre sjiktet av straffebud med en noe høyere strafferamme, for eksempel i saker om forsøk, kan også etter forholdene være bagatellmessige.

Tredje ledd bokstav b åpner for henleggelse på grunnlag av prosessøkonomiske overveielser og kapasitetshensyn. Bestemmelsen forutsetter at det skal skje en forholdsmessighetsvurdering. Hva som er rimelig og forholdsmessig tids- og ressursbruk, må vurderes i lys av hvilke ressurser som faktisk er tilgjengelige. Sakens antatte utfall kan også være et moment i vurderingen. Bestemmelsen utelukker ikke kapasitetshenleggelse ved saker med kjent gjerningsperson og saker der det bare er den påtalemessige behandlingen som gjenstår, men i slike tilfeller vil henleggelse sjeldent være forholdsmessig. I saker om meget alvorlige forhold, vil kapasitetshenleggelse normalt være utelukket. Det vises til utvalgets vurderinger i utredningens punkt 16.5 og departementets vurderinger i punkt 15.2.4.

Tredje ledd bokstav c åpner for henleggelse når det er nødvendig for å hindre spredning av sensitive opplysninger. Selv om retten ikke tar en begjæring fra statsadvokaten om å nekte innsyn til følge etter straffeprosessloven § 242 a, kan saken likevel henlegges når påtalemyndigheten finner at risikoen forbundet med mulig spredning av opplysningene er tilstrekkelig stor. Henleggelsesadgangen står åpen helt frem til det foreligger rettskraftig dom, jf. straffeprosessloven § 72 første ledd.

Til § 65

Det vises til fremstillingen i punkt 14.6 og 14.7 ovenfor.

Etter *annet ledd første punktum* kan riksadvokaten delegere kompetansen til å treffe påtalevedtak ved generell instruks og i den enkelte sak.

Lovendringen innebærer en utvidelse av gjeldende rett. Delegasjon kan for eksempel være aktuelt for sakstyper der det til tross for høy strafferamme erfaringsmessig kan forekomme noe mindre alvorlige overtredelser. I tillegg vil riksadvokaten ved generell instruks kunne delegere påtalespørsmål som hører under statsadvokaten til påtalemyndigheten i politiet.

Annet ledd annet punktum regulerer riksadvokatens adgang til å overføre saker til Spesialenheten for politisaker. Overføring kan blant annet være aktuelt i sak med flere mistenkte eller flere forhold der bare deler av sakskomplekset er underlagt enhetens alminnelige ansvarsområde, i sak hvor det er tvil om det anmeldte forholdet er begått i eller utenfor tjenesten, eller i sak der person i ledende stilling i politiet eller påtalemyndigheten er anmeldt for et straffbart forhold som er begått utenfor tjenesten.

Til § 66

Det vises til fremstillingen i punkt 14.6 ovenfor.

Nytt annet punktum slår fast at statsadvokaten kan delegere avgjørelsen av påtalespørsmålet i enkeltsaker. Bestemmelsen kan blant annet være aktuell i saker der det til tross for høy strafferamme erfaringsmessig kan forekomme noe mindre alvorlige overtredelser, der spesialiserte påtalegrupper i politiet har særlig gode faglige forutsetninger, og i saker med mange tiltaleposter hvor bare én av postene hører under overordnet påtalemyndighet. Delegasjon kan ikke skje ved generell instruks.

Til § 67

Første ledd nytt annet punktum gir politiet kompetanse til å treffe beslutning om henleggelse i alle saker, så lenge annet ikke er bestemt av riksadvokaten. Riksadvokaten gir nærmere retningslinjer, og etablerer organisatoriske rammer og rutiner for kontroll med politiets henleggelse. Om bakgrunnen for endringen vises det til punkt 14.9.

Til § 69

I *første ledd* er vilkåret for at påtalemyndigheten kan unnlate å påtale en handling hvor straffeskyld anses bevist, endret til «særlige grunner». Det tas ikke sikte på andre gjeldende rett. Det vises til punkt 15.4 i de generelle merknadene.

Tredje ledd første punktum foreslås endret slik at det for henvisningen til straffeloven § 37 kun vises til § 37 bokstavene a til h. Forslaget inne-

bærer at muligheten til å gi påtaleunntatelse på vilkår om megling i konfliktråd, oppfølging i konfliktråd eller ungdomsoppfølging i konfliktråd, jf. straffeloven § 37 bokstavene i og j, fjernes. Formålet er å redusere antall prosessuelle overføringsgrunnlag til konfliktrådet, se punkt 15.5.1.4 i de generelle merknadene, utvalgets utredning punkt 16.3 side 359 og utvalgets utkast til ny straffeprosesslov § 28-3. Forslaget må sees i lys av at adgangen til påtalemyndigheten vil ha til å overføre en sak direkte til konfliktrådet etter straffeprosessloven § 71 a, foreslås utvidet, se punkt 15.5.2.4 i de generelle merknadene og særmerknadene til § 71 a.

Til § 71 a

Det vises til fremstillingen i punkt 15.5.2.

Etter *tredje ledd* kan det i dag settes som vilkår for overføring til oppfølging i konfliktrådet etter første ledd og ungdomsoppfølging i konfliktrådet etter annet ledd at siktede ikke begår nye straffbare handlinger under oppfølgingen i konfliktrådet. Det foreslås at ordlyden i det som blir tredje ledd første punktum endres slik at også overføring til megling i konfliktrådet etter første ledd omfattes, i tråd med systemet i dagens straffeprosesslov § 69 og forslaget til nytt § 71 a tredje ledd annet punktum nedenfor.

Forslaget til *nytt tredje ledd annet punktum* gir påtalemyndigheten hjemmel til å beslutte overføring til konfliktrådet på samme vilkår som ved beslutning om påtaleunntatelse etter straffeprosessloven § 69 annet og tredje ledd.

Forslaget innebærer at påtalemyndigheten vil kunne stille flere og andre typer vilkår for overføringen enn det er anledning til etter straffeprosessloven § 71 a i dag. Adgangen til å stille vilkår vil gjelde både for megling i konfliktrådet, oppfølging i konfliktrådet og ungdomsoppfølging i konfliktrådet. Etter lovendringen vil straffeprosessloven § 71 a også hjemle overføring av saker som tidligere ville ha vært overført til konfliktrådet som særvilkår for påtaleunntatelse etter straffeprosessloven § 69 tredje ledd, jf. straffeloven § 37 bokstav i og j. Det vises til punkt 15.5.2.4 i de generelle merknadene, utvalgets utredning punkt 16.3 side 359, utvalgets utkast til ny straffeprosesslov § 28-4 og særmerknadene til denne. Videre vises det til den generelle merknaden om endringene i straffeprosessloven § 69 tredje ledd første punktum i punkt 15.5.1.4.

Mer konkret innebærer forslaget at det som særvilkår for overføring til konfliktrådet etter straffeprosessloven § 71 a kan fastsettes at siktede ikke gjør seg skyldig i ny straffbar handling i en

prøvetid på inntil to år, jf. henvisningen til straffeprosessloven § 69 annet ledd. Videre innebærer forslaget at det som særvilkår for overføringen kan fastsettes at siktede må overholde et eller flere særvilkår nevnt i straffeloven § 36 og § 37 første ledd bokstav a til h, jf. henvisningen til straffeprosessloven § 69 tredje ledd første punktum. I vurderingen av om slike særvilkår bør ilegges, må påtalemyndigheten ved overføring til oppfølging i konfliktrådet og ungdomsoppfølging i konfliktrådet se hen til muligheten konfliktrådet har til å fastsette lignende vilkår som en del av oppfølgingsplanen eller ungdomsplanen. Hvorvidt vilkårene fastsettes av påtalemyndigheten med hjemmel i straffeprosessloven eller av konfliktrådet med hjemmel i konfliktrådsloven kan få konsekvenser for håndteringen av eventuelle vilkårsbrudd, i det brudd på særvilkår fastsatt av påtalemyndigheten reguleres av straffeprosessloven mens brudd på vilkår fastsatt av konfliktrådet følger konfliktrådslovens regler for bruddhåndtering.

Bestemmelsens *fjerde ledd* foreslås opphevet, da innholdet i fjerde ledd vil konsumeres av henvisningen til straffeprosessloven § 69 tredje ledd, jf. straffeloven § 35, som foreslås inntatt i § 71 a tredje ledd.

Til § 72

Annet ledd oppheves som følge av at påtalebegjæring fra offentlig myndighet ikke lenger er et formelt vilkår for strafforfølgning. Det vises til punkt 15.3 i de generelle merknadene og merknaden til endringene i straffeprosessloven § 62 a.

Til § 80

Kapittel 28 i straffeprosessloven er foreslått opphevet. Som en følge av dette skal bestemmelsen oppheves.

Til § 81 a

Bestemmelsen oppheves som følge av at påtalebegjæring fra offentlig myndighet ikke lenger er et formelt vilkår for strafforfølgning. Det vises til punkt 15.3 i de generelle merknadene og merknaden til endringene i straffeprosessloven § 62 a.

Til § 107 b

I *nytt fjerde ledd* foreslås det å åpne for at retten kan oppnevne en felles bistandsadvokat for flere fornærmede eller etterlatte. Bestemmelsen svarer

til Straffeprosessutvalgets lovutkast § 4-11 annet ledd tredje punktum. Bakgrunnen for forslaget er nærmere beskrevet i de alminnelige motivene punkt 16.3.

Første punktum fastslår at retten kan oppnevne felles bistandsadvokat når antallet fornærmede eller andre med krav på bistandsadvokat, sakens omfang og kompleksitet, prosessøkonomiske hensyn eller andre særlige forhold gjør at det anses hensiktsmessig. Felles bistandsadvokat vil særlig være aktuelt i omfattende straffesaker med mange fornærmede, for eksempel ved serieovergrepssaker. Bestemmelsen er imidlertid ikke avgrenset til disse sakstypene. Felles bistandsadvokat kan også være aktuelt i saker som reiser kompliserte faktiske eller rettslige spørsmål, hvor det er hensiktsmessig at en felles advokat med særskilte kvalifikasjoner setter seg inn i saken. Alternativet «andre særlige forhold» vil kunne fange opp saker hvor det verken er mange fornærmede eller kompliserte faktiske eller rettslige spørsmål, men hvor det synes klart at det ikke er behov for mer enn én bistandsadvokat. Et typisk eksempel kan være saker om mishandling i nære relasjoner, der det i mange tilfeller kan være uproblematisk at to eller flere mindreårige søsken har felles representasjon.

Oppnevning av felles bistandsadvokat vil kunne være aktuelt både i saker hvor de fornærmede eller etterlatte har ubetinget rett til bistandsadvokat, og i saker hvor retten til bistandsadvokat følger av de skjønnsmessige bestemmelsene i straffeprosessloven § 107 a annet ledd annet punktum og tredje ledd. Terskelen for oppnevning av felles bistandsadvokat er ikke prinsipielt forskjellig i disse to tilfellene. Felles bistandsadvokat kan oppnevnes for flere fornærmede eller for flere etterlatte, men det kan også tenkes tilfeller hvor det er hensiktsmessig at fornærmede og etterlatte har felles representasjon.

Annet punktum oppstiller en absolutt skranke for bruk av felles bistandsadvokat. Felles bistandsadvokat skal ikke oppnevnes når det foreligger eller kan oppstå motstridende interesser mellom de fornærmede eller etterlatte som bistandsadvokaten skal representere. Retten må vurdere spørsmålet om interessekonflikt før felles bistandsadvokat oppnevnes, men også underveis i straffesaken når felles bistandsadvokat først er oppnevnt.

Ved oppnevning av felles bistandsadvokat vil utgangspunktet fortsatt være at de fornærmede eller etterlatte fritt kan velge bistandsadvokat, forutsatt at det er enighet om valget av advokat og det ikke foreligger omstendigheter som nevnt i straffeprosessloven § 107 b annet ledd tredje og

fjerde punktum. Dersom det er uenighet mellom de fornærmede eller etterlatte om hvilken bistandsadvokat som skal velges, vil valget av felles bistandsadvokat være overlatt til retten.

I *nytt femte ledd* foreslås en hjemmel for at retten kan avgrense bistandsadvokatens oppdrag. Forslaget svarer til Straffeprosessutvalgets lovutkast § 4-11 tredje ledd, jf. § 4-5 annet ledd bokstav b og c. Bakgrunnen for forslaget er nærmere beskrevet i de alminnelige motivene punkt 16.2.4.

En avgrensning av oppdraget kan gå ut på at bistandsadvokaten oppnevnes for bestemte deler av saken, for eksempel et bevisopptak eller et avhør. Et annet eksempel er at bistandsadvokaten oppnevnes for utvalgte deler av hovedforhandlingen, jf. også forslaget til endring i § 107 c annet ledd. Sistnevnte kan være særlig praktisk i omfattende straffesaker hvor bare deler av saken omhandler fornærmede, eller der fornærmede selv ikke ønsker å følge forhandlingene. Oppdraget kan også avgrenses til bestemte gjøremål, for eksempel å forberede et sivilt krav som skal behandles under hovedforhandlingen. Bestemmelsen åpner imidlertid ikke for en tidsmessig avgrensning av oppdraget.

Bestemmelsen er anvendelig i alle sakstyper hvor bistandsadvokat er oppnevnt. Den gjelder uavhengig av om fornærmede eller etterlatte har ubetinget rett til bistandsadvokat eller om bistandsadvokat oppnevnes på skjønnsmessig grunnlag.

Avgjørelsen om å avgrense oppdraget treffes av retten ved beslutning. Beslutningen kan angripes ved anke, jf. straffeprosessloven § 377 første ledd.

Til § 107 c

Annet ledd første punktum slår fast at bistandsadvokaten har rett til å være til stede i rettsmøter så langt retten finner det nødvendig. En tilsvarende begrensning er ment å gjelde også for andre etterforskingsskritt som åstedsbefaringer, rekonstruksjoner og lignende, jf. formuleringen «det samme gjelder» i *annet punktum*. Forslaget svarer innholdsmessig til utvalgets lovutkast § 4-5 annet ledd bokstav b og c.

Forslaget må ses i sammenheng med forslaget til nytt femte ledd i § 107 b, som åpner for at retten kan avgrense bistandsadvokatens oppdrag, herunder bistandsadvokatens tilstedeværelse i rettsmøter. Det vises til merknadene til denne bestemmelsen og de alminnelige motivene punkt 16.2.4.

Når det gjelder bistandsadvokatens rett til å være til stede i politiavhør under etterforskningen,

er det ikke foreslått endringer i gjeldende rett, jf. *tredje punktum*.

Til § 107 h

I *første ledd* er terskelen for å oppnevne en eller flere koordinerende bistandsadvokater senket sammenlignet med gjeldende rett. Forslaget svarer til utvalgets lovutkast § 4-10. Om bakgrunnen for forslaget vises det til de alminnelige motivene punkt 16.4.

Etter forslaget vil ikke lenger hjemmelen for oppnevning av koordinerende bistandsadvokat være begrenset til saker hvor antallet fornærmede og andre med bistandsadvokat og sakens omfang og kompleksitet gjør at det anses hensiktsmessig å oppnevne koordinerende bistandsadvokat. Koordinerende bistandsadvokat skal også kunne oppnevnes i andre tilfeller der det fremstår som hensiktsmessig for gjennomføringen av saken. De store og komplekse straffesakene vil imidlertid fortsatt være typiske eksempler på saker hvor oppnevning av en eller flere koordinerende bistandsadvokater kan være aktuelt. I mindre saker bør retten først vurdere oppnevning av én eller flere felles bistandsadvokater, jf. forslaget til § 107 b nytt fjerde ledd og merknadene til denne bestemmelsen.

Til § 183

Det vises til fremstillingen i punkt 12. Det vises også til utredningen punkt 14.4.5.9, utvalgets utkast til § 15-15 og høringsnotatet av 21. juni 2018 punkt 2.

Det foreslås at fremstillingsfristen i dagens *første ledd første punktum* reduseres, slik at påtalemyndigheten, dersom den ønsker å beholde en pågrepet person, skal fremstille vedkommende for tingretten med begjæring om fengsling «snarest mulig og innen 48 timer etter pågripelsen». Dette til forskjell fra dagens ordlyd, som pålegger påtalemyndigheten å fremstille den pågrepne «snarest mulig og senest den tredje dagen etter pågripelsen». Hovedformålet er å bringe bestemmelsen i samsvar med Norges menneskerettslige forpliktelser.

Tilføyelsen av nytt *første ledd annet punktum* vil gi påtalemyndigheten hjemmel til å fremstille den pågrepne senere enn 48 timer etter pågripelsen dersom det «etter en samlet vurdering av omstendighetene i den enkelte sak» anses «særlig påkrevd», men «likevel aldri senere enn den tredje dagen etter pågripelsen». Unntakshjemmelen er tiltenkt særlige tilfeller og må praktiseres

strengt i lys av Norges menneskerettslige forpliktelser. Det klare utgangspunktet og hovedregelen vil fortsatt være at fremstilling for retten skal skje snarest mulig innenfor en yttergrense på 48 timer.

Med ordlyden «særlig påkrevd» oppstilles det et skjerpet nødvendighetskrav. Fremstilling senere enn 48 timer etter pågripelsen vil bare helt unntaksvis kunne aksepteres, og bare så lenge tidsoverskridelsen anses rettfærdiggjort på bakgrunn av en samlet vurdering av omstendighetene i den enkelte sak. Hvilke omstendigheter som kan forsvare et unntak fra 48-timersfristen må vurderes konkret. Hvor tungtveiende grunner som kreves vil blant annet kunne variere ut fra hvor lang fristoverskridelse det er tale om, hvor alvorlig forbrytelse det er mistanke om, hvor tidskrevende det er å klarlegge fengslingsgrunnlaget og forhold ved den konkrete siktede. Kravet til begrunnelse er i alle tilfelle strengt, men slik at lengre overskridelser krever en mer tungtveiende begrunnelse enn kortere overskridelser. Ved lengre fristoverskridelser på flere timer må det foreligge spesielle omstendigheter som gjør det uforvarselig eller umulig å overholde 48-timersfristen. Fremstilling opp mot lengstefristen vil kun være aktuelt i ekstraordinære tilfeller. Departementet antar at slik tidsbruk først og fremst vil kunne aksepteres i alvorlige, komplekse saker hvor det påvises konkrete omstendigheter som skaper behov for spesielt omfattende forberedelser eller praktisk tilrettelegging før fremstilling. Departementet understreker betydningen av at pågripelsen ikke varer lenger enn EMK artikkel 5 nr. 3 og SP artikkel 9 nr. 3 tillater.

Også tidsbruk opp mot 48 timer må være godt begrunnet, i det hovedregelen fortsatt vil være at fremstilling skal skje snarest mulig.

Annet ledd regulerer lengden på fremstillingsfristen i saker hvor den pågrepne er under 18 år. Det vises til fremstillingen i punkt 13. Det vises også til utvalgets utkast til § 15-11 annet ledd.

Fremstilling av pågrepne personer under 18 år skal fortsatt skje snarest mulig og senest dagen etter pågripelsen. Det foreslås at bestemmelsen skal gjelde uten unntak, slik at hjemmelen til å forlenge fremstillingsfristen i dagens *annet ledd annet punktum* oppheves. Lovendringen innebærer at lengste mulige frist for å fremstille en person under 18 år for fengsling vil være dagen etter pågripelsen. Det skal etableres en vaktordning i politi, påtalemyndighet og domstolene for å sørge for at fremstilling skal kunne skje i helger og på helligdager. Opphevingen av annet ledd annet punktum vil videre bringe lengstefristen for

fremstilling av mindreårige nærmere anbefalingene fra FN's barnekomité og FN's menneskerettighetskomité.

Til § 225

Det vises til fremstillingen i punkt 14.5 ovenfor.

Første ledd første punktum slår fast at det overordnede ansvaret for etterforskningen ligger hos påtalemyndigheten. Politiet har ansvar for den praktiske utføringen av etterforskningen og de politifaglige vurderingene, jf. *annet punktum*. Endringene innebærer ingen endring av ansvarsforholdet etter gjeldende rett. Etter *tredje punktum* kan påtalemyndigheten gi tjenestepersoner i politiet som ikke tilhører påtalemyndigheten fullmakt til å beslutte og foreta etterforskning. Dette kan gjøres både ved uttrykkelig og stilltiende fullmakt.

Til § 226

Det vises til fremstillingen i punkt 14.2 ovenfor.

Nytt første punktum i tredje ledd regulerer objektivitetsplikten under etterforskning. Endringen innebærer en videreføring av gjeldende rett. Objektivitetsplikten gjelder alle som involveres i etterforskningen, herunder tjenestepersoner i politiet. Både det som taler mot og det som taler til fordel for den mistenkte skal søkes klarlagt. Det vises for øvrig til merknadene til straffeprosessloven § 55.

Til § 229

Første og annet ledd oppheves som følge av at påtalebegjæring fra offentlig myndighet ikke lenger er et formelt vilkår for strafforfølgning. Det vises til punkt 15.3 i de generelle merknadene og merknaden til endringene i straffeprosessloven § 62 a.

Til § 244

Første ledd annet punktum slår fast at bistandsadvokaten har rett til å være til stede i rettsmøter under etterforskningen så langt retten finner det nødvendig. Forslaget må ses i sammenheng med forslaget til nytt femte ledd i § 107 b, som gir hjemmel for at retten kan avgrense bistandsadvokatens oppdrag, herunder bistandsadvokatens tilstedeværelse i rettsmøter. Det vises til merknadene til denne bestemmelsen og de alminnelige motivene punkt 16.2.

Til § 248

Det vises til kapittel 11 i de alminnelige merknadene.

I § 248 første ledd *bokstav a* foreslås det å ta ut passusen «jf. annet ledd». Det henvises her til en regel som ved ikrafttredelsen av straffeloven 2005 utgikk som overflødig ved siden av de generelle reglene i straffeloven § 79 bokstav a og b, jf. Prop. 64 L (2014–2015) side 141. Ved en inkurie ble henvisningen i bokstav a oversett.

Videre foreslås det å angi uttrykkelig i første ledd *bokstav b og c* at siktedes skylderkjennelse må styrkes av sakens øvrige opplysninger. En slik begrensning er uttrykk for gjeldende rett, jf. Rt. 1990 side 1019 og Keiserud m.fl.: Straffeprosessloven kommentarutgave bind II (5. utgave, Oslo 2020) side 1053–1054 med videre henvisninger.

I første ledd *ny bokstav d* innføres et ytterligere unntak fra kravet om uforbeholden tilståelse for så vidt gjelder straffbare handlinger som bedømt isolert ville medført bot. For slike forhold kreves kun skylderkjennelse, forutsatt at lovbruddet har en strafferamme på fengsel i 2 år eller lavere, og at skylderkjennelsen støttes av de øvrige opplysningene i saken. På samme måte som i saker etter § 248 første ledd bokstav b og c må de øvrige vilkårene for å få saken pådømt som tilståelsesdom være oppfylt. Siktete må altså samtykke til summarisk pådømmelse, og retten må finne det ubetenkelig med en slik behandlingsform. Retten bør typisk unnlate å pådømme saken dersom bevisene etterlater tvil om siktedes skyld eller subsumsjonen fremstår problematisk.

Om forholdet bedømt isolert ville medført bot, skal vurderes på tilsvarende måte som etter straffeprosessloven § 40 annet ledd, jf. også straffeloven 1902 § 63 annet ledd, jf. Ot.prp. 90 (2003–2004) side 469. At retten har betraktet en boteovertredelse som en skjerpene omstendighet ved utmålingen av en felles frihetsstraff, er ikke til hinder for at lovbruddet omfattes av bokstav d. Bokstav d utelukker heller ikke at krav om inndragning og tap av retten til å føre motorvogn kan pådømmes sammen med straffekravet.

Til § 249

Det vises til fremstillingen i punkt 15.1.

Etter *første ledd* skal påtalevedtak treffes så snart saken er avgjørelsesmoden. Kriteriet «rimelig tid» skal forstås i samsvar med kravet til fremdrift etter EMK artikkel 6 nr. 1 og Grunnloven § 95. At saken skal løses «innen rimelig tid» er en relativ yttergrense for tidsbruk. Hvor grensen går

må bero på et konkret skjønn i den enkelte sak. Det må tas utgangspunkt i type lovbrudd og det som erfaringsmessig er normal saksbehandlings- tid for den aktuelle kategorien. Bestemmelsen skal ikke stå i veien for ordinær tidsbruk. I alvorlige straffesaker, der etterforskningen er omfattende og kompleks, gir bestemmelsen rom for adskillig saksbehandlingstid. Derimot skal lang saksbehandlingstid som følge av liggetid, manglende planmessighet, koordinering, dimensjonering mv., kunne medføre at kravet til rimelig tid ikke anses overholdt. Fristen er ikke preklusiv.

Ordlyden i første ledd er endret fra «tiltale» til «påtale» for å tydeliggjøre at bestemmelsen gjelder for alle påtaleavgjørelser. Dette følger allerede av gjeldende rett. Tilsvarende gjelder for *annet ledd* der «tiltale» erstattes med «påtale» og «tiltale- spørsmålet» med «påtalespørsmålet».

Til § 252

Annet ledd er foreslått endret, som en følge at påtalebegjæring fra særskilt offentlig myndighet ikke i noe tilfelle skal være et vilkår for strafforfølgning. Det vises til punkt 15.3 i de generelle merknadene og merknaden til endringene i straffeprosessloven § 62 a.

Til § 254

Endringen innebærer at samtykkekravet i straffeprosessloven § 254 *første ledd annet punktum* oppheves. Om bakgrunnen for endringen vises det til punkt 14.8.

Til § 262

Det vises til fremstillingen i punkt 7.2. Paragrafen om påtalemyndighetens oversendelse til retten er omredigert og gitt en lettere tilgjengelig utforming. Det er også foretatt en rekke innholdsmessige endringer. Bestemmelsen svarer langt på vei til Straffeprosessutvalgets lovutkast § 34-1.

Påtalemyndigheten skal som etter gjeldende rett sende retten tiltalebeslutning og bevisoppgave når det er besluttet å reise tiltale, men dette vil nå fremgå av *første ledd bokstav a og b*. At det i *bokstav b* stilles krav til bevisoppgavens innhold, er nytt sammenlignet med gjeldende rett. Hensikten er at partene bevisstgjøres på om det er behov for de enkelte bevis, og at retten får et bedre grunnlag for å styre og behandle saken. Endringene vil også gjøre det lettere å forberede forsvaret. Informasjonen i bevisoppgaven bør formidles på en pedagogisk og hensiktsmessig måte.

Er bevisoppgaven omforent med forsvarer og eventuelt også bistandsadvokaten, bør påtalemyndigheten opplyse om dette i oversendelsen.

Kravet i bokstav b om at det skal gis en «kort redegjørelse for hva det enkelte bevis skal godtgjøre», innebærer at det på en kortfattet måte skal angis hvilket bevisstema under skyld- eller straffespørsmålet som skal belyses, og hvilken tiltalepost som beviset knytter seg til. Sistnevnte kan medføre at det er behov for å føre opp et bevis flere steder i bevisoppgaven. Det skal også angis eventuelle bevis som angår sivile rettskrav, jf. annet ledd og § 427.

Generelt kreves det ikke en utførlig redegjørelse, jf. ordet «kort». Dette er samtidig en relativ størrelse som gir rom for visse tilpasninger ut fra sakens art og størrelse samt karakteren av det enkelte bevis. Når betydningen er rimelig klar ut fra sammenhengen, kan en stikkordsmessig angivelse oppfylle kravet, for eksempel at et vitne er «øyevitne» i relasjon til en bestemt post i tiltalen. Bestemmelsen stenger på den annen side ikke for at det kan gis en noe mer utfyllende redegjørelse når det er formålstjenlig, for eksempel i kompliserte saker. Har retten behov for en mer utførlig redegjørelse for bevisene enn det som fremgår av oppgaven, vil dette kunne kreves i medhold av forslaget til ny § 274 b om skriftlig redegjørelse.

Også dokumentbevis skal angis på en informativ måte i bevisoppgaven. Ofte vil angivelsen av dokumentet være selvforklarende og i seg selv godtgjøre hvilken betydning dokumentet har som bevis. Bestemmelsen åpner for at det i omfangrike saker kan gis en overordnet begrunnelse i tilknytning til et større antall dokumenter, for eksempel ved henvisning til tiltalepost og bevisstema.

Kravet om at bevisoppgaven skal angi «andre sentrale opplysninger om beviset så langt det er grunn til det» i bokstav b, sikter for vitnebevise- nes vedkommende først og fremst til informasjon som nevnt i straffeprosessloven § 130 første ledd, slik som opplysninger om vitnets navn, stilling, bopel og forhold til siktede og fornærmede mv. Det bør også inntas henvisning til de aktuelle delene av saksdokumentene, slik praksis er i dag. For øvrig må det i stor utstrekning bero på påtalemyndighetens skjønn hvilke opplysninger som det er grunn til å føre opp i oppgaven. Er det særlig grunn til det, bør det på en kortfattet måte gis opplysninger om omstendigheter som kan ha betydning for vurderingen av beviset, slik som for eksempel vitnets bakgrunn, språkkunnskaper, helsetilstand og utdanning mv. Påtalemyndigheten skal imidlertid ikke gi detaljerte redegjørelser

for bevisets pålitelighet eller vitners troverdighet. Når det er grunn til det, bør påtalemyndigheten også kort angi om beviset kan føres i lys av straffeprosesslovens regler om bevisføring og bevisforbud.

Bokstav c er ny og fastsetter at påtalemyndigheten skal gi et utdrag av skriftlige bevis som skal føres i medhold av § 302. Bakgrunnen for endringen er beskrevet i punkt 6.4.2. Utdraget skal som utgangspunkt bare inneholde dokumenter som prosessuelt er dokumentbevis. Bestemmelsen omfatter ikke politiforklaringer som det kan være aktuelt å lese opp i medhold av § 290, § 296 eller § 297, eller dialogutskrifter og lignende knyttet til personer som i utgangspunktet skal få sin tidligere forklaring spilt av i medhold av § 298 eller § 300. Utdraget skal videre kun inneholde dokumentbevis som påtalemyndigheten antar vil bli påberopt under hovedforhandlingen. I praksis er det i dag en tendens til at digitale utdrag inneholder betydelig mer enn de skal og derfor svulmer opp. Dette bør så vidt mulig unngås. Utdraget bør være ordnet kronologisk, eventuelt kronologisk innenfor hver tiltalepost eller hvert tema, sml. rettsutdragsloven § 2.

Bestemmelsen om dokumentutdrag har ikke preklusive virkninger. Har det ikke vært mulig å ferdigstille et endelig dokumentutdrag før saken oversendes til retten, kan påtalemyndigheten utarbeide en foreløpig versjon og foreta senere suppleringer ved behov.

Etter *bokstav d* skal påtalemyndigheten opplyse om det hvis den mener at saken bør behandles med fagkyndige meddommere, eller at det bør oppnevnes sakkyndig eller rettstolk.

Bokstav e er ny og fastsetter at påtalemyndigheten skal gi opplysninger av betydning for spørsmålet om oppnevning av forsvarer og bistandsadvokat.

Påtalemyndighetens oversendelse til retten skal alltid inkludere opplysninger av betydning for beramningen av hovedforhandlingen, slik som behovet for antall rettsdager og eventuelle rettsfrie dager, se *bokstav f*. Dette er praksis også i dag.

Påtalemyndigheten skal i oversendelsen også gi uttrykk for sitt syn på behovet for aktiv saksstyring fra rettens side under saksforberedelsen, se *bokstav g*. At det gis uttrykk for at saken fordrer aktiv dommerstyring under saksforberedelsen, kan bidra til at saken raskt tildeles en dommer som har mulighet til å sette av tilstrekkelig med tid til avklaring og planlegging forut for forhandlingene. Påtalemyndigheten vil også kunne redegjøre for eventuelle synspunkter på hvilke konkrete saksforberedelsesskritt som er hensikts-

messige, særlig hvorvidt det bør avholdes et saksforberedende møte. Foreligger det ikke et særskilt behov for aktiv saksstyring, er det tilstrekkelig at påtalemyndigheten gir uttrykk for dette i én setning.

Bokstav h er ny og pålegger påtalemyndigheten å innta «andre opplysninger av betydning for forberedelse til og gjennomføring av hovedforhandlingen». Bokstaven er en sekkebestemmelse som er ment å fange opp all relevant informasjon som det er grunn til å ta med i oversendelsen av hensyn til den videre saksbehandlingen. Hvilke opplysninger som det er grunn til å gi, vil bero på de behov som gjør seg gjeldende i den enkelte sak. Informasjon om behov for og bruk av fjernhør og teknologiske hjelpemidler under hovedforhandlingen er eksempler. Det kan også redegjøres for eventuell bruk av hjelpedokumenter og andre hensiktsmessige presentasjonsteknikker, se punkt 8.2.

Påtalemyndigheten kan legge ved en fremdriftsplan for hovedforhandlingen når det fremstår som hensiktsmessig. Dette vil særlig kunne være aktuelt i større saker. Et alternativ er at bevisoppgaven kombineres med en tidsplan, eller at det i oversendelsen redegjøres for tidsbruk knyttet til dokumentasjon og prosedyrer når dette ikke fremgår av bevisoppgaven. Se punkt 7.2.4.2 ovenfor.

Første ledd annet punktum oppstiller krav til at bevisoppgaven skal angi bevis som utgjør overskuddsinformasjon fra kommunikasjonskontroll eller romavlytting. Bestemmelsen viderefører nåværende § 262 første ledd annet punktum uten realitetsendringer.

Annet ledd fastsetter de nærmere kravene til påtalemyndighetens angivelse av det sivile kravet, nærmere bestemt at kravets faktiske og rettslige grunnlag samt hvilke bevis som vil bli ført, skal angis. Kravene tilsvarende de som gjelder for fornærmede etter § 264 b annet ledd tredje punktum, og må ses i sammenheng med fornærmedes plikt til å gi nærmere opplysninger om grunnlaget for og størrelsen av kravet og om hvilke bevis han eller hun kan oppgi, jf. § 427 første ledd annet punktum. Den nærmere redegjørelsen for det sivile kravet skal inntas i bevisoppgaven eller i oversendelsesbrevet til retten. Det er bare kravets *størrelse* som så langt mulig skal angis i tiltalebeslutningen, jf. § 252 tredje ledd annet punktum.

I *tredje ledd* er påtalemyndigheten gitt adgang til å utarbeide en skriftlig redegjørelse for saken av eget tiltak når hensynet til forsvarlig og konsentrert behandling tilsier det. Vurderingen er overlatt til påtalemyndighetens skjønn, jf. ordet «kan».

Hensynet til rettens mulighet for aktiv saksstyring og tiltaltes grunnlag for å forberede sitt forsvar er de sentrale momentene i vurderingen. Behovet for redegjørelse gjør seg først og fremst gjeldende i store og kompliserte saker. Når det er rimelig klart at retten ellers vil be om redegjørelse på et senere tidspunkt, bør adgangen som regel brukes. Redegjørelsen bør normalt inneholde en oversikt over sentrale rettslige og faktiske spørsmål som er omtvistet, anførsler og bevis. Er behovet for klargjøring knyttet til avgrensede spørsmål, kan påtalemyndigheten begrense fremstillingen tilsvarende. Se fremstillingen i punkt 7.2.4.2 ovenfor.

Fjerde ledd viderefører regelen i nåværende § 262 annet ledd om at retten straks oppnevner forsvarer.

Til § 263

Bestemmelsen i *nytt tredje punktum* viderefører dagens § 265 annet ledd uten realitetsendringer.

Til § 264

Etter forslaget til endring av *første ledd første punktum* skal påtalemyndigheten snarest mulig sende sakens dokumenter og «materiale som er oversendt retten etter § 262». Dette vil etter endringen av § 262 omfatte tiltalebeslutningen, påtalemyndighetens bevisoppgave, dokumentutdrag, oversendelsesbrev og en eventuell skriftlig redegjørelse for saken. Bestemmelsen svarer til Straffeprosessutvalgets lovutkast § 34-3 tredje ledd. At dokumentene og materialet skal sendes «snarest mulig», vil normalt innebære at det skal skje samtidig med at tiltalebeslutningen går til forkynning for tiltalte. Det er på dette punkt ikke tilsiktet noen realitetsendring.

Dagens første ledd annet punktum om at saksdokumentene kan sendes i kopi i stedet for i original, foreslås opphevet som overflødig. Nåværende tredje punktum blir ved endringen annet punktum. Det er i dag vanlig at saksdokumentene sendes digitalt til forsvareren. Utlån av sakens originaldokumenter er regulert i påtaleinstruksen § 25-5.

Til § 264 b

Nytt tredje ledd oppstiller en frist for å sette frem sivile krav for retten. Fristen er to uker før hovedforhandlingen, hvis ikke retten fastsetter et annet tidspunkt. Samme frist skal gjelde for å utvide påstanden til et fremsatt krav, sette frem et nytt faktisk grunnlag for kravet eller tilby nye bevis.

Fristen er ikke preklusiv i motsetning til den tilsvarende bestemmelsen i tvisteloven § 9-16, jf. punkt 18.5.3 foran. En oversittelse av fristen vil derimot kunne inngå i en vurdering av om retten skal utsette behandlingen av det sivile kravet til straffesaken er pådømt, jf. § 431, nøye seg med å gi dom for den del av kravet som den finner godtgjort, jf. § 432, eller nekte å behandle kravet, jf. §§ 427 nytt femte ledd og 428 tredje ledd (etter endringen). Sentrale momenter i vurderingen vil være om motparten har protestert mot endringen, om parten kan bebreides at endringen ikke er foretatt tidligere, om motparten har tilstrekkelig grunnlag for å ivareta sine interesser etter endringen, om utsettelse eller avvisning vil kunne påføre parten et urimelig tap, og ellers hva som vil være rimelig i det aktuelle tilfellet.

De nevnte virkemidlene vil normalt ikke være aktuelle i tilknytning til kurante krav hvor motparten vil ha tilstrekkelig grunnlag for å ivareta sine interesser selv om endringen foretas etter utløpet av fristen. Et eksempel er når en part i tilknytning til et enkelt og oversiktlig krav angir at det vil bli fremlagt en tannlegeregning eller en kvittering for nyanskaffede briller.

Påtalemyndigheten må ta hensyn til fristregelen i nytt tredje ledd når den i medhold av § 264 b første ledd fastsetter frist for fornærmede for å be om endringer i angivelsen av kravet. Det samme gjelder når påtalemyndigheten fastsetter en frist for fornærmede for å fremsette krav etter § 428, jf. § 264 b annet ledd. Det må i denne sammenheng tas hensyn til at retten skal varsle tiltalte om kravet.

På grunn av endringene i § 428 foreslås det ellers å oppdatere henvisningen i § 264 b *annet ledd femte punktum*.

Til § 264 c

Paragrafen er ny og skyldes en omredigering av § 265. Bestemmelsen viderefører dagens § 265 første ledd første punktum uten realitetsendringer.

Til § 265

Det vises til fremstillingen i punkt 7.3. Paragrafen om forsvarers opplysningsplikt i § 265 er omredigert etter mønster av Straffeprosessutvalgets lovutkast § 34-4. Det er imidlertid foretatt flere justeringer sammenlignet med dette forslaget.

Første ledd fastsetter at retten skal gi pålegg om tilsvaret og gir nærmere regler om fremgangsmåten. Manglende etterlevelse av tilsvarsfristen

har ikke preklusive virkninger. Retten kan bestemme at tilsvaret kan unnlates, se første ledd *tredje punktum*. En beslutning om å unnlate tilsvaret er særlig aktuelt hvis saken skal behandles svært hurtig, se punkt 7.3.4 avslutningsvis, men et alternativ kan være å fastsette en kortere tilsvarsfrist enn tre uker i medhold av *annet punktum*. I det store flertallet av straffesaker vil det normalt være ønskelig at forsvarer gir informasjon som nevnt i annet ledd bokstav a til e, herunder opplysninger om bevis forsvaret vet skal føres.

Annet ledd bokstav a til e oppstiller krav til hva tilsvaret skal inneholde. Kravene viderefører i stor utstrekning forsvarers opplysningsplikt etter gjeldende rett. Forsvarer er ikke forpliktet til å gi opplysninger som det vil være uforenlig med forsvareroppdraget å dele med retten og de øvrige aktørene på dette stadiet. For informasjon om kravene til utforming av bevisoppgaven i *bokstav a* vises det til merknaden til § 262. *Bokstav e* er en sekkebestemmelse som er ment å fange opp relevant informasjon som det er grunn til å gi av hensyn til den videre saksbehandlingen. Bestemmelsen sikter først og fremst til opplysninger om praktiske forhold, slik som behov for og bruk av hjelpedokumenter, fjernavhør og teknologiske hjelpemidler. Er det allerede på dette stadiet klart at forsvaret vil be om personundersøkelse eller rettspsykiatrisk undersøkelse av tiltalte, bør dette formidles i tilsvaret. At slike opplysninger gis på et tidlig tidspunkt, vil kunne forhindre en senere utsettelse av saken. Forsvaret bør også kommentere en eventuell fremdriftsplan som er utarbeidet av påtalemyndigheten.

Etter *annet ledd annet punktum* skal forsvarer vedlegge utdrag av skriftlige bevis som forsvaret ønsker å føre. Se merknaden til § 262 første ledd bokstav c for mer informasjon om hvilke bevis det siktes til. Hvis forsvareren ikke har andre bevis enn påtalemyndigheten skal føre, er det tilstrekkelig at dette sies. Bestemmelsen stenger ikke for at forsvarer også senere kan tilby bevis.

Tredje ledd er en ny bestemmelse som er basert på utvalgets lovutkast § 34-4 annet ledd bokstav a. Retten kan etter en konkret vurdering oppfordre tiltalte og forsvareren til å inngi et utvidet tilsvaret som kort angir hvilke av sakens faktiske og rettslige sider som er omtvistet. En oppfordring kan vurderes inntatt i pålegget om tilsvaret når det er viktig å få klarlagt hva som er tvistepunktene i saken. Det må i denne forbindelse vurderes om det er utsikter til en mer konsentrert og effektiv behandling av saken. Det skal også legges vekt på om tidlig klargjøring fra forsvarer er viktig for rettens avgjørelse av hvordan den videre saks-

forberedelsen skal legges opp. I enkle og oversiktlige saker er bruk av utvidet tilsvar ikke god ressursbruk. Forsvarer er ikke pliktig til å etterkomme oppfordringen og må i samråd med tiltalte vurdere hvilke opplysninger som det er forenlig med forsvareroppgjøret å gi på dette stadiet av saken, se NOU 2016: 24 punkt 18.1.3 side 415 og 17.1.3 side 384. Det vil normalt være en forutsetning for å formidle de aktuelle opplysningene at tiltalte samtykker og forsvareren finner det forsvarlig.

Fjerde ledd viderefører regelen i gjeldende § 266 annet ledd. Siden bestemmelsen omhandler forsvarers opplysningsplikt, er den foreslått flyttet til § 265.

Til § 266

Første ledd viderefører gjeldende § 265 første ledd tredje punktum. Nåværende § 266 første ledd blir ved endringen annet ledd, mens gjeldende annet ledd foreslås flyttet til § 265. Ved endringene samles reglene om begjæring av etterforskingsskritt i én paragraf.

En henvisning til paragrafen er foreslått inntatt i lovforslaget § 265 annet ledd bokstav c.

Til § 267

Det er foretatt en språklig endring i *første ledd første punktum*. Noen realitetsendring er ikke tiltenkt. Tiltaltes adgang til å gjøre seg kjent med saksdokumentene er nærmere regulert i påtaleinstruksen i § 25-6 annet ledd.

Til § 271 a

Det vises til fremstillingen i punkt 5.5 og 7.1.4.

Paragrafen er ny og svarer til Straffeprosessutvalgets lovutkast § 30-1, som igjen bygger på tvisloven §§ 11-5 og 11-6, se NOU 2016: 24 punkt 17.1 side 382–384 og side 636. Bestemmelsen gir på et overordnet plan uttrykk for lovens krav til rettens saksstyring og veiledning. Tredje ledd svarer til lovutkastet § 34-7 første og annet ledd, se utredningen punkt 18.1.4 side 415 og side 645.

Etter *første ledd* har retten plikt til å innrette behandlingen av saken etter hva som kreves for å sikre en effektiv og forsvarlig saksavvikling. Selv om bestemmelsen er plassert i kapittel 21 om forberedelse til hovedforhandling, gir den i prinsippet uttrykk for krav som gjelder for hele domstolsbehandlingen av straffekravet. Kravene til rettens saksstyring og prosessledelse under hovedforhandlingen er imidlertid konkretisert gjennom

forslaget til ny § 278 a i kapittel 22 om hovedforhandling for tingrett, se punkt 8.1. At plikten til aktiv saksstyring også er gitt anvendelse for behandlingen i ankeinstansen, fremgår av § 327 første ledd. Rettens saksstyring og veiledning må ikke svekke tilliten til rettens uavhengighet og objektivitet, jf. *annet punktum*.

Et veiledende synspunkt er hvorvidt planlegging og saksstyring under saksforberedelsen fører til kortere og mer effektive hoved- og ankeforhandlinger, se punkt 5.5 og 7.1.4. Besparelsene som oppnås under forhandlingene, bør som hovedregel være større enn ressursbruken under saksforberedelsen. I de store og kompliserte sakene vil mulighetene normalt være gode for å oppnå økt konsentrasjon om sakens faktiske og rettslige tvistepunkter. I enkle og oversiktlige saker vil det på den annen side gjennomgående være lite å vinne på å bruke mer tid på saksstyring og planlegging under saksforberedelsen.

Annet ledd angir sentrale virkemidler for å drive saksstyring i saker hvor en aktiv og tydelig ledelse fra rettens side er påkrevd. Retten kan oppfordre partene til å bidra med slike avklaringer som saken gir grunn til. Aktuelle spørsmål for avklaring kan være partenes syn på behandlingen av saken, faktiske spørsmål partene anser som omtvistet, spørsmål knyttet til partenes bevisstilbud mv. Se temaene som er angitt i bestemmelsens tredje ledd. Annet ledd gir også en påminnelse om at retten kan fastsette frister for å drive saksbehandlingen fremover, se NOU 2016: 24 side 636. Selv om oversittelse av en fastsatt frist ikke har preklusiv virkning, kan frister være et effektivt virkemiddel for saksstyring som bidrar til å sikre at partenes rett til kontradiksjon blir ivaretatt. Retten kan også treffe nødvendige avgjørelser om behandlingen av enhver art, se også punkt 7.6.

Tredje ledd angir temaer som retten så vidt mulig skal avklare i den utstrekning det er nødvendig for å sikre en forsvarlig og konsentrert behandling. Om det skal settes av tid til avklaringer, beror som nevnt på om det vil effektivisere gjennomføringen av hovedforhandlingen i en slik utstrekning at det totalt sett oppnås besparelser, se punkt 7.1.4 foran og NOU 2016: 24 side 645. Det er opp til retten hvordan avklaringene rent praktisk skal skje. Etter *bokstav d* skal retten vurdere om det er behov for en konkret plan for den videre behandlingen. I saker av et visst omfang vil det kunne være hensiktsmessig at en skriftlig plan utarbeides i samråd med partene i et saksforberedende rettsmøte, se punkt 7.4 og lovforslaget § 274. Planen vil i så fall kunne nedtegnes i rettsboken fra møtet. Er avklaringer oppnådd ved ufor-

mell kontakt, vil en skriftlig oppsummering av det opplegg retten og partene blir enige om, kunne tjene samme nytten. Alle forhold av betydning for den videre behandlingen kan i prinsippet inntas i planen, se *bokstav e*, men temaer som typisk er aktuelle, er angitt i *bokstav a til c*.

Fjerde ledd angir at retten kan oppfordre forsvaren, påtalemyndigheten og bistandsadvokaten til å utarbeide et felles utkast til fremdriftsplan. Se til sammenligning utvalgets lovutkast § 34-12 tredje ledd. Dette innebærer ingen endring av gjeldende rett. Også i dag kan retten gi en slik oppfordring. Utarbeidelse av en felles fremdriftsplan som angir hvor mye tid som skal settes av til innledningsforedrag, forklaringer, dokumentasjon og prosedyrer, kan særlig i store saker være nyttig for partene og retten, se punkt 7.2.4.2 og punkt 7.8.4. Behovet må vurderes konkret i den enkelte sak.

Til § 272

Det vises til fremstillingen i punkt 7.6. Se også forslaget til endring av § 273.

Bestemmelsen i § 272 er ikke en allmenn bestemmelse om hvilke avgjørelser som kan treffes under saksforberedelsen, men presiserer enkelte spørsmål som uten en klargjøring kunne ha voldt tvil. Spørsmål som etter gjeldende rett kan treffes forut for hovedforhandlingen, skal etter lovendringen fortsatt kunne avgjøres på dette stadiet. Dette gjelder selv om lovforslaget ikke nevner dem eksplisitt. For eksempel skal spørsmål om saken bør føres for lukkede dører, eller om pådømmelsen av sivile krav bør utsettes etter § 431, fortsatt kunne avgjøres under saksforberedelsen. Det anses verken nødvendig eller hensiktsmessig å regne opp alle saksbehandlings-spørsmål som kan avgjøres på saksforberedelsesstadiet.

Første ledd viderefører ordningen med at avgjørelsene i nåværende § 272 første ledd bokstav a og b kan treffes under saksforberedelsen. Dette er avgjørelser som avslutter saken eller en del av den. Se til sammenligning Straffeprosessutvalgets lovutkast § 34-13. Det er overlatt til retten å avgjøre om avgjørelsen skal treffes etter skriftlig eller muntlig behandling, se henvisningen i *femte punktum*. Terskelen for skriftlig behandling skal være lav. Avvisningsspørsmål er ofte godt egnet for skriftlig behandling, se Rt. 2002 side 642 avsnitt 21. Se ellers merknaden til § 273.

I lagmannsretten treffes avgjørelsene i første ledd under saksforberedelsen av tre fagdommere, se første ledd *tredje punktum*. Dette er også lag-

mannsrettens sammensetning ved avgjørelse under saksforberedelsen av om anonym vitneførelse skal tillates, jf. straffeprosessloven 130 a femte ledd. I tingretten skal de nevnte avgjørelsene tas av rettens leder, se *fjerde punktum*. Bestemmelsen har kun en pedagogisk funksjon, idet tingretten utenfor hovedforhandling alltid kun består av én fagdommer, se domstoloven § 21 annet ledd.

Andre avgjørelser i lagmannsretten som tas som ledd i forberedelsen av ankeforhandlingen, vil etter straffeprosessloven § 54 kunne treffes av rettens leder eller en særskilt utpekt forberedende dommer, enten spørsmålet behandles skriftlig eller på grunnlag av et saksforberedende rettsmøte. At de fleste avgjørelser under saksforberedelsen i lagmannsretten kan treffes av én fagdommer, er nytt sammenlignet med gjeldende rett. Se punkt 7.6.4 om bakgrunnen for endringen.

Spørsmål om bevisføringen, for eksempel om avskjæring av bevis eller om plikt til å avgi vitneforklaring, skal kunne avgjøres under saksforberedelsen, se *annet ledd*. Det er opp til rettens skjønn å avgjøre om spørsmålet skal behandles på grunnlag av skriftlig eller muntlig behandling, se lovforslaget § 273 annet ledd. Foreligger ikke et tilstrekkelig avgjørelsesgrunnlag, eller taler andre forhold for at spørsmålet ikke behandles på dette stadiet av saken, kan spørsmålet utsettes til hovedforhandlingen i medhold av lovforslaget § 273 første ledd annet punktum.

Til § 273

Det vises til fremstillingen i punkt 7.6. Se også forslaget til ny § 272.

Første ledd regulerer når det skal treffes avgjørelser om saksbehandlingen. Se til sammenligning tvisteloven § 9-6 tredje ledd og Straffeprosessutvalgets lovutkast § 34-7 tredje ledd. Med «avgjørelser om saksbehandlingen» menes både saksstyrende avgjørelser, for eksempel oppnevning av sakkyndig eller spørsmål om bevisavskjæring, samt avgjørelser som avslutter saken uten realitetsbehandling, for eksempel en kjennelse om avvisning. Etter *annet punktum* vil retten kunne utsette avgjørelsen til hovedforhandlingen når den mangler et tilstrekkelig grunnlag for å vurdere spørsmålet under saksforberedelsen. Etter forholdene vil også andre forhold kunne tillegges vekt. Ved vurderingen bør retten ta i betraktning hva som er formålstjenlig for en samlet sett mest mulig effektiv behandling av saken.

Selv om det ikke vil fremgå eksplisitt av bestemmelsen etter lovendringen, bør retten under saksforberedelsen særlig vurdere å avklare

spørsmål om et vitne skal forklare seg anonymt (§ 130 a eller § 234 a), om siktede eller andre personer skal utelukkes fra rettssalen mens et vitne eller en medsiktet blir avhørt (§§ 245 og 284), eller om saken helt eller delvis skal føres for lukkede dører (domstolloven kapittel 7), se Ot.prp. nr. 40 (1999–2000) side 119 og Ot.prp. nr. 11 (2007–2008) side 118.

Etter *annet ledd* skal avgjørelser om saksbehandlingen under saksforberedelsen – herunder spørsmål om bevisføring og bevisavskjæring – som hovedregel treffes på grunnlag av skriftlig behandling. Muntlig forhandling holdes likevel når hensynet til rettferdig og forsvarlig behandling tilsier det. Rettsmøtet kan være et tradisjonelt rettsmøte der aktørene fysisk er til stede, eller et fjernmøte, jf. lovforslaget § 274 første ledd annet punktum. Valget av skriftlig eller muntlig behandlingsform vil i stor grad være opp til rettens skjønn. Ved vurderingen må det blant annet legges vekt på avgjørelsens viktighet, partenes syn på spørsmålet om behandlingsform, behovet for umiddelbar bevisføring samt i hvilken grad skriftlighet gir et tilstrekkelig og forsvarlig avgjørelsesgrunnlag, herunder om behovet for kontradiksjon er ivaretatt. Etter forholdene vil muntlig behandling i saken kunne være nødvendig etter EMK artikkel 6 (1).

Tredje ledd fastsetter at prosessledende (saksstyrende) avgjørelser som treffes under saksforberedelsen, ikke er bindende ved hovedforhandlingen eller annet rettsmøte hvor saken avgjøres. Avgjørelser som «avslutter saken eller en del av den», er ikke prosessledende, jf. § 30. Regelen viderefører i stor grad dagens § 272 sjette ledd, men bestemmelsen er gitt en mer generell utforming etter modell av Straffeprosessutvalgets lovutkast § 32-16 og tvisteloven § 19-10. Se ellers omgjøringsreglene i §§ 52 fjerde ledd, 53 annet ledd og 315 annet ledd.

At retten bare behandler en begjæring om omgjøring «hvis den finner grunn til det», se tredje ledd annet punktum, er en nyvinning sammenlignet med gjeldende rett. Dette er samme ordning som etter tvisteloven § 19-10 tredje ledd. Adgangen til å nekte realitetsbehandling er aktuell for svakt begrunnede omgjøringsbegjæringer som ikke bygger på nye viktige opplysninger.

Til § 274

Det vises til fremstillingen i punkt 7.5 foran. Paragrafen viderefører gjeldende § 274 annet ledd om rettsmøter under saksforberedelsen med enkelte justeringer. Etter endringene vil saksforbere-

dende rettsmøter bli et mer effektivt og praktisk styringsverktøy for domstolen. Paragrafen er ikke ment å stenge for uformell kontakt mellom retten og de profesjonelle aktørene når dette er mest hensiktsmessig.

Etter *første ledd* kan retten beslutte at det skal holdes saksforberedende rettsmøte. Dette omfatter både planleggingsmøter (planmøter) og andre rettsmøter under saksforberedelsen. Det er overlatt til rettens skjønn å avgjøre om hensynet til forsvarlig og konsentrert behandling tilsier at det avholdes planmøte i saken. Ved vurderingen må sakens art og omfang tillegges atskillig vekt, se punkt 5.5 og 7.1.4. Se også retningslinjene om bruk av planmøter som er omtalt i punkt 5.2 og 7.5.1.

I hvilken utstrekning spørsmål under saksforberedelsen bør avgjøres på grunnlag av et rettsmøte, er behandlet i punkt 7.6 i de alminnelige motivene. Se også forslaget til endring av § 273 med spesialmerknader.

Rettsmøtet kan holdes som fjernmøte, jf. første ledd *annet punktum*. Det er opp til retten å ta stilling til hvilken møteform som er hensiktsmessig, herunder om et fjernmøte skal gjennomføres som videokonferanse eller telefonmøte. For planmøtene vil normalt fjernmøte være mest praktisk. I store og kompliserte saker kan det likevel etter forholdene være aktuelt å gjennomføre planmøter som ordinært rettsmøte hvor deltakerne er fysisk til stede i rettssalen.

Annnet ledd fastsetter at tiltalte, fornærmede og etterlatte bare skal innkalles når deres tilstedeværelse er nødvendig. Dette vil langt på vei bero på karakteren av møtet. Om tiltaltes nærvær er nødvendig, skal vurderes på samme måte som etter § 85 første ledd bokstav b. Dette vil alltid være tilfellet når tiltalte skal avgi forklaring. I ordinære planmøter er det gjennomgående sjelden hensiktsmessig at andre enn de profesjonelle aktørene er til stede. Etter forholdene vil det imidlertid kunne oppstå behov for at tiltalte innkalles til møtet, se NOU 2016: 24 side 645. Selv om tiltalte ikke innkalles, skal han varsles om rettsmøtet, se punkt 7.5.1 ovenfor.

Til § 274 a

Paragrafen fastsetter at retten prinsipielt har tilgang til alle sakens dokumenter på ethvert trinn av saken, det vil si under saksforberedelsen, under hovedforhandlingen, under domskonferansen og når dom skrives. Bestemmelsen viderefører langt på vei straffeprosessloven § 262 første ledd tredje punktum, men tilgangen er ikke

begrenset til saksforberedelsen. For å gjøre dette helt klart er det inntatt en henvisning til lovforslaget § 274 a i kapittel 22 om hovedforhandlingen, se lovforslaget § 295. Bestemmelsene gjelder også for lagmannsretten, se § 327 første ledd. Om bakgrunnen for endringen vises det til kapittel 6 i de alminnelige merknadene.

Det er opp til rettens skjønn i hvilken utstrekning adgangen skal benyttes. Vurderingen må foretas på bakgrunn av sakens art og omfang samt de opplysninger partene har formidlet. Det styrende bør være de behov som gjør seg gjeldende i den enkelte sak. Adgangen er antakelig først og fremst aktuell i saker av en viss størrelse; i enkle og oversiktlige saker vil behovet sjelden være til stede. Rettens beslutning kan i svært begrenset grad overprøves, jf. forslaget til § 377 annet ledd. Det skal sikres notoriteten om hvorvidt retten er gitt tilgang til dokumentene.

Det forventes ikke at saksforberedende dommer rutinemessig gjennomgår saksdokumentene med sikte på å vurdere om partenes bevisstilbud er relevante og forholdsmessige. Har retten behov for mer sakkunnskap, må den vurdere konkret om det er mer hensiktsmessig at påtalemyndigheten utarbeider en skriftlig redegjørelse for saken, eller for visse spørsmål som saken reiser. Et annet alternativ er at det avholdes et saksforberedende møte, eller at retten fastsetter en frist for inngivelse av sluttinnlegg. Avhengig av omstendighetene vil disse løsningene i større grad kunne ivareta hensynet til og behovet for kontradiksjon.

Paragrafen åpner for at retten kan gis tilgang til utvalgte enkeltdokumenter. Siden forslaget til ny § 262 medfører at relevante skriftlige bevis som skal føres, alltid skal oversendes til retten, vil det trolig være mest aktuelt for retten å innhente politiforklaringene fra tiltalte og vitner som er varslet i bevisoppgavene. Ved avgjørelsen av prosessuelle tvister og andre spørsmål er det normalt tilstrekkelig at retten får oversendt de dokumenter som er relevante for spørsmålet, med mindre retten allerede besitter dokumentene.

Regelen i lovforslaget § 274 a, jf. § 295, åpner også for at retten kan be om å få overlevert politiforklaringer som leses opp under hoved- eller ankeforhandlingen, se punkt 6.4.3. Retten kan ha tilgang til de oppleste politiforklaringene under domskonferansen og når dom skrives. Dette gjelder også dialogutskifter av tilrettelagte avhør som spilles av under hovedforhandlingen, sml. HR-2020-1150-U, samt andre utskifter av lydopptak eller videoopptak, jf. § 300.

Det er i prinsippet den samlede rett som har tilgang til saksdokumentene som gjennomgår i

medhold av bestemmelsen. Under saksforberedelsen er det imidlertid normalt kun saksforberedende dommer som har tilgang. Ansvars- og rollefordelingen mellom rettens medlemmer tilsier videre at det ikke alltid er nødvendig at samtlige dommere har dokumentene tilgjengelig under hovedforhandlingen og domskonferansen. Der som retten under forhandlingene skal avgjøre en prosessuell tvist der innholdet i dokumentene har betydning, vil utgangspunktet imidlertid måtte være at alle rettens medlemmer gis tilgang. For øvrig vil det i praksis i stor grad være opp til rettens administrator å vurdere i hvilken utstrekning det er behov for at de øvrige dommerne skal gis direkte tilgang til dokumenter. Se omtalen i punkt 6.4.1.

Etter forslaget vil opplysninger som ikke er dokumenterte, kunne være tilgjengelige for dommerne under domskonferansen og domsskrivningen. Departementet forutsetter at dommerne ikke vil legge vekt på annet enn det som er ført som bevis etter § 305. Forslaget stenger likevel ikke for at retten kan beslutte at dommerne ikke skal ha tilgang til enkelte dokumenter etter avsluttet hovedforhandling. Rent praktisk kan dette gjøres ved at bevisene slettes eller leveres tilbake til påtalemyndigheten forut for rådslagningen. En slik fremgangsmåte kan være aktuell når tilgang til enkelte dokumenter, herunder bevis som det ikke er prosessuell adgang til å føre, vil kunne skade tilliten til rettens saksbehandling.

Det foreslås ingen endringer i ordningen om at den dømmende rett ikke kan gjøre seg kjent med innholdet i en politiforklaring før den har avgjort om det er adgang til opplesning i medhold av straffeprosessloven § 297, jf. Rt. 1995 side 1453. Se punkt 6.1 og 6.4.1 i de alminnelige merknadene.

Til § 274 b

Det vises til fremstillingen i punkt 7.7.

Etter forslaget er regelen i gjeldende § 262 tredje ledd om skriftlig redegjørelse gitt en egen paragraf i kapittel 21. Vilkåret om at retten kan kreve skriftlig redegjørelse i «særlige tilfeller» hvor den «ut fra sakens art finner det hensiktsmessig», er erstattet med vilkåret «[n]år retten finner behov for det». Formålet med endringen er å senke terskelen noe for når retten kan pålegge påtalemyndigheten å utarbeide en redegjørelse for saken. En betydelig utvidelse av anvendelsesområdet er imidlertid ikke tilsiktet.

Behovet for en skriftlig redegjørelse må vurderes konkret på bakgrunn av formålet med rede-

gjørelsen, som er å tjene som verktøy for videre saksforberedelse og effektiv saksstyring og gi tilfalte grunnlag for å forberede sitt forsvar. Ordningen bør ikke brukes i ordinære og relativt oversiktlige saker. Redegjørelsen bør normalt begrenses til en oversikt over sentrale rettslige og faktiske spørsmål som er omtvistet, anførsler og bevis. For at den ikke skal bli mer omfattende enn nødvendig, kan retten bestemme at redegjørelsen skal begrenses til å gjelde bestemte spørsmål. Retten kan ved behov også sette rammer for fremstillingens form og omfang.

Bestemmelsen kan også anvendes når retten finner behov for en mer utførlig angivelse av det faktiske og rettslige grunnlaget for et sivil krav. Se punkt 7.7.4.

Til § 274 c

Det vises til omtalen i punkt 7.8. Paragrafen er ny og gir retten hjemmel til å pålegge påtalemyndigheten og forsvareren å inngi sluttinnlegg. Bestemmelsen svarer til Straffeprosessutvalgets lovutkast § 34-12.

Første punktum fastsetter at påtalemyndigheten og forsvareren kan pålegges å inngi sluttinnlegg innen en nærmere fastsatt frist. Det er overlatt til rettens skjønn å vurdere om sluttinnlegg bør kreves, og det skal ved vurderingen legges særlig vekt på sakens omfang og kompleksitet. Sluttinnlegg er trolig mest aktuelt i større saker hvor det i etterkant av den innledende behandlingen har vært utvekslet flere prosesskriv, avholdt ett eller flere saksforberedende møter mv. Retten bør bare unntaksvis gi pålegg om sluttinnlegg i tilfeller hvor det ikke har vært noe saksforberedelse i etterkant av påtalemyndighetens oversendelse til retten og forsvarers tilsvarende svar. Sluttinnlegg bør normalt heller ikke anvendes i mindre og mellomstore saker.

Annet punktum fastsetter at sluttinnlegget bør inneholde en oversikt over rettslige og faktiske spørsmål som er omtvistet, de bevis parten vil føre og en fremdriftsplan. Forsvareren må selv vurdere hvilke opplysninger som kan gis innenfor rammen av forsvareroppdraget, se punkt 7.8.4. Fremstillingen skal være konsentrert og kortfattet. Retten kan gi nærmere føringer om fremstillingens form og innhold. I noen saker er det for eksempel ikke nødvendig med fremdriftsplan fordi bevisoppgraden gir tilstrekkelig informasjon om opplegget for hovedforhandlingen. I slike tilfeller bør retten gi beskjed til partene om det. Etter forslaget til ny § 271 a fjerde ledd kan ellers retten oppfordre forsvareren, påtalemyndigheten

og bistandsadvokaten om å utarbeide et felles utkast til fremdriftsplan, se spesialmerknadene til forslaget.

Tredje punktum fastsetter at retten skal formidle sluttinnleggene til bistandsadvokaten, med frist for eventuelle merknader.

Til § 278

Det vises til fremstillingen i punkt 8.2. Bestemmelsene som svarer til nåværende § 278 annet og tredje ledd, er foreslått flyttet til ny § 278 a.

Første og annet punktum viderefører nåværende § 278 første ledd. *Nytt tredje punktum* åpner for å bruke hensiktsmessige hjelpemidler, herunder hjelpedokumenter, disposisjoner og illustrasjoner, for å lette fremstillingen av argumentasjon og bevisføring. Bestemmelsen er i all hovedsak ment å videreføre og lovfeste gjeldende rett.

Ved valget av fremstillingsmåte er det avgjørende hvilken teknikk som fremstår mest hensiktsmessig for å opplyse saken. Hjelpemiddelet skal tjene formålet, som er å *lette fremstillingen* av argumentasjon eller bevis. Retten har ansvar for å kontrollere at hjelpemiddelet holder seg innenfor det lovbestemte formålet, og at muntlighetsprinsippet overholdes. For å sikre at dette skjer, er det i forslaget tatt inn en presisering etter mønster av tvisteloven § 9-14 annet ledd annet og tredje punktum. Se *nytt fjerde punktum*. Er det aktuelt å bruke spesielle hjelpemidler, bør dette avklares med retten og motparten i forkant av hovedforhandlingen. Retten kan også oppfordre partene til å utarbeide hjelpedokumenter eller bruke bestemte presentasjonsteknikker, noe som særlig er aktuelt i saker med omfattende bevisføring.

Retten skal påse at partenes rett til kontradiksjon blir ivaretatt, og at hjelpedokumentet eller fremstillingsmåten ikke i for stor grad hemmer sakens fremdrift. Bruk av hjelpedokumenter mv. bør derfor tas opp av partene eller saksforberedende dommer før hoved- eller ankeforhandlingen, og partene bør så vidt mulig samarbeide om hvordan materialet skal utformes. Hensynet til kontradiksjon tilsier at motparten gis tilgang til materialet før oppstarten av forhandlingene. Motparten vil da gis en foranledning til å kontrollere om hjelpedokumentene reflekterer grunnlagsmaterialet. Praktiske spørsmål som nevnt kan med fordel drøftes i et saksforberedende møte, og kan også tas opp i påtalemyndighetens oversendelse av saken til retten.

Det er i store og kompliserte saker ofte naturlig at partene fremlegger skriftlige disposisjoner under prosedyren og innledningsforedraget. For-

målet med disposisjonen er å gi en oversikt over strukturen og innholdet i argumentasjonen. Siden lovens utgangspunkt er at forhandlingene skal være muntlige, må disposisjonene ikke ha karakter av skriftlig prosedyre, jf. *nytt fjerde punktum*. Når det søkes støtte i dokumentasjonen, bør det vises til den aktuelle siden i dokumentutdraget. Disposisjonen bør normalt ikke inneholde sitater.

Til § 278 a

Det vises til fremstillingen i punkt 8.1. Paragrafen lovfester prinsippet om aktiv saksstyring under hovedforhandlingen. Formålet med regelen er å legge til rette for en kulturrendring i retning av økt saksstyring. Se Straffeprosessutvalgets lovutkast § 35-1.

Første ledd første punktum angir at retten ved åpningen av hovedforhandlingen skal avklare om forhandlingene kan foregå som planlagt under saksforberedelsen. Se punkt 8.1.4 foran. En slik klarleggingsplikt er nytt sammenlignet med gjeldende rett. Se til sammenligning tvisteloven § 9-13 første ledd. Innrettelseshensyn tilsier at hovedforhandlingen normalt bør gjennomføres i tråd med det som har vært fastsatt under saksforberedelsen. Endringer i en eventuell plan for gjennomføringen må likevel aksepteres når hensynet til forsvarlig behandling tilsier det. Bestemmelsen legger til rette for at eventuelle justeringer i gjennomføringsplanen kan avdekkes ved forhandlingenes oppstart.

Annet punktum understreker rettens plikt til å påse at hovedforhandlingen gjennomføres på en konsentrert og forsvarlig måte, mens *tredje punktum* lister opp forhold som rettens saksstyring særlig skal motvirke. Forslagene erstatter gjeldende § 278 annet ledd. Tredje punktum konkretiserer hvilke forventninger som det særlig er grunn til å stille til rettens prosessledelse, men oppregningen er ikke uttømmende. Se også straffeprosessloven § 113. *Bokstav c* gir ikke noen utvidet adgang til avskjæring av bevis ut over det som følger av lovens uttrykkelige hjemler for dette, se særlig § 292.

Arbeidsdelingen mellom rettens leder og de øvrige dommerne ved ivaretagelsen av rettens saksstyringsplikt er regulert i domstolloven § 123.

Annet ledd viderefører gjeldende § 278 tredje ledd uten realitetsendringer.

Til § 289

Etter straffeprosessloven § 289 annet ledd *nytt annet punktum* kan påtalemyndigheten føre bevis

under innledningsforedraget når det bidrar til sakens opplysning og er forsvarlig. Bestemmelsen er ment å lovfeste gjeldende rett, se punkt 8.4. Dokumentasjon under innledningsforedraget er trolig mest praktisk i store og kompliserte saker, men det gjelder i prinsippet ingen begrensninger ut fra sakstypen. Det avgjørende er hva som er formålstjenlig i den enkelte sak.

Ved vurderingen skal det legges vekt på om dokumentasjon under innledningsforedraget vil forenkle fremstillingen og gi en mer hensiktsmessig ramme om hovedforhandlingen. Det må her ses hen til at formålet med foredraget er å gi en innføring i saken. Dokumentasjon er særlig aktuelt for sentrale bevis. Fremleggelsen skal foretas på en nøytral måte, og større foregripelser av bevisføringen og forhåndsprosederer må unngås, se NOU 2016: 24 punkt 18.2.4 side 422.

Selv om det ikke vil fremgå eksplisitt av § 289, kan det etter forholdene også foretas dokumentasjon i tilknytning til forsvarers bemerkninger etter tredje ledd. I større økonomiske straffesaker kan det dessuten være hensiktsmessig at både aktor og forsvarer gis mulighet til å holde innledningsforedrag med dokumentasjon i tråd med det som er vanlig praksis i sivile saker, se punkt 8.4.1 med videre henvisninger.

Til § 292

Det vises til fremstillingen i kapittel 9. Paragrafen om bevisavskjæring i § 292 er endret og omredigert etter mønster av Straffeprosessutvalgets lovutkast § 7-3. Formålet er å utvide adgangen til bevisavskjæring.

Første ledd viderefører adgangen til å avskjære bevis som «gjelder forhold som er uten betydning for dommens innhold», se gjeldende § 292 annet ledd første punktum bokstav a. Noen realitetsendring er ikke tilsiktet, se Ot.prp. nr. 66 (2001–2002) side 137–138. Bevisføring som ikke er relevante for avgjørelsen av skyldspørsmålet, straffespørsmålet eller eventuelle sivile krav, kan nektes ført etter dette alternativet. Beviset vil kunne avskjæres hvis det skal belyse bevistemaer som rent faktisk ikke er aktuelle i saken ut fra den dommen som skal avsies.

Første ledd fastsetter videre at retten kan avskjære bevis som «mangler beviskraft». Dette representerer en utvidelse sammenlignet med dagens § 292 annet ledd bokstav c om bevis som «åpenbart ikke har noen beviskraft». En senkning av terskelen for bevisavskjæring er nødvendig for at bestemmelsen skal kunne ha noen praktisk betydning, se punkt 9.4. Med uttrykket «mangler

beviskraft» siktes det til bevis som har relevans for sakens bevisemaer, men som verken kan styrke eller svekke holdbarheten av påstander om faktiske forhold, se NOU 2016: 24 side 571. Avskjæring er med andre ord aktuelt når beviset ikke gir grunnlag for slutninger av bevismessig interesse i den ene eller andre retning.

Annet ledd gir hjemmel for å avskjære bevis av mindre betydning ut fra en forholdsmessighetsvurdering hvor bevisets bidrag til sakens opplysning holdes opp mot hensynet til effektiv saksavvikling. Som nevnt i punkt 9.4 representerer bestemmelsen en nyvinning i straffeprosessen. Betydningen av det tilbudte beviset må vurderes i lys av den øvrige bevissituasjonen. Uttrykket «rimelig forhold» markerer at sakens betydning og alvorlighet er sentrale momenter i den avveining som skal foretas, og det er også rom for å legge vekt på at føring av et konkret bevis er ytterst viktig for at en av de involverte skal oppleve prosessen som rettfærdig, se NOU 2016: 24 side 571. Avskjæring er alltid utelukket når det tilbudte beviset er nødvendig for å sikre et forsvarlig avgjørelsesgrunnlag i samsvar med § 294.

Den allmenne og skjønnsmessige bestemmelsen om bevisavskjæring i annet ledd konsumerer gjeldende § 293 første ledd om rettens adgang til å nekte å utsette forhandlingene av hensyn til bevisføring som ikke står i rimelig forhold til bevisets og sakens betydning, samt gjeldende § 292 annet ledd bokstav b om avskjæring av bevis for forhold som allerede er tilstrekkelig bevist. Begge kan oppheves som overflødige, se NOU 2016: 24 side 571. Også den særlige bestemmelsen om åstedsbefaring i dagens § 292 tredje ledd er overflødig ved siden av den nye hjemmelen i annet ledd. Selv om sistnevnte bestemmelse oppheves, er det ikke meningen å endre rettstilstanden for så vidt gjelder bevismidlet åstedsbefaring. Terskelen for å avskjære et bevis tilbud om åstedsbefaring skal med andre ord være den samme som tidligere.

Selv om den foreslåtte bevisavskjæringshjemmelen i annet ledd i prinsippet også dekker dagens § 292 første ledd, foreslås det å videreføre denne regelen som et nytt annet punktum i annet ledd, se punkt 9.4 foran. Bestemmelsen skal etter dette forstås som en presisering av annet ledd første punktum i situasjonen der tiltalte har avgitt en «fullstendig tilståelse». Rettens rådighet over bevisføringens omfang skal i tilståelsestilfellene ikke være snevrere enn det som følger av gjeldende rett.

Skillet mellom bevis som er «for hånden», og bevis som ikke kan føres uten at hovedforhandlingen blir utsatt, vil bli avskaffet ved lovendringen.

Betydningen av bevisets tilgjengelighet og behovet for utsettelse skal i stedet tas i betraktning ved den konkrete helhetsvurderingen av om bevisføringen er forholdsmessig, se punkt 9.4 foran. Det vil i praksis være et viktig – men ikke nødvendigvis avgjørende – moment at hovedforhandlingen må utsettes for at beviset skal kunne føres. Dette omfatter også tilfeller hvor beviset fremsettes så sent at den annen part har behov for utsettelse for å kunne imøtegå beviset. Motsatt taler det isolert sett for å tillate beviset ført at det er tilgjengelig og kan fremlegges uten at det er påkrevd med utsettelse. Retten kan likevel nekte beviset ført når tiden som går med til å føre beviset, ikke står i et rimelig forhold til hensynet til effektiv saksavvikling.

Betydningen av en utsettelse vil relativt sett være mindre hvis lovens frister for å avholde hoved- og ankeforhandlingen kan overholdes til tross for utsettelsen, jf. straffeprosessloven § 275.

Etter departementets forslag til endring av § 272 annet ledd er det presisert at avgjørelser om bevisavskjæring kan tas under saksforberedelsen. Se spesialmerknadene til dette lovforslaget. Forslaget åpner for at retten allerede under saksforberedelsen kan ta stilling til hvor omfattende bevisføring som det er grunn til å tillate om et bestemt bevisema, noe som det ikke er adgang til i dag. Lovendringene legger også til rette for at sent fremsatte bevis tilbud kan avskjæres forut for eller under hovedforhandlingen dersom saken må utsettes for at motpartens rett til og behov for kontradiksjon skal ivaretas, se punkt 9.4 foran. Etter departementets forslag til endring av § 273 annet ledd kan spørsmål om bevisavskjæring under saksforberedelsen i utgangspunktet behandles skriftlig, se merknadene til § 293.

Tredje ledd viderefører dagens § 292 annet ledd annet og tredje punktum.

Til § 293

Det vises til fremstillingen i kapittel 9. Bestemmelsen i gjeldende første ledd er foreslått opphevet, se merknaden til § 292. Nåværende annet ledd i § 293 blir ved endringen eneste ledd. Det foreslås samtidig å endre bestemmelsen slik at det kommer klarere frem at det er retten til imøtegåelse som skaper behovet for et eventuelt krav på utsettelse. Etter forslaget har parten bare krav på utsettelse «så langt det er nødvendig for å sikre retten til imøtegåelse». Når regelen formuleres på denne måten, er det ikke noe stort behov for et særskilt unntak for bevis uten betydning. Behovet for kontradiksjon gjør seg i liten grad gjeldende når bevi-

set ikke er relevant for saken, og føringen vil dermed sjelden kunne forsvare en utsettelse av saken. Se i denne forbindelse departementets synspunkter i Ot.prp. nr. 66 (2001–2002) side 138.

Til § 295

Det vises til punkt 6.4.1 og 6.4.3 i de alminnelige merknadene. Bestemmelsen angir at lovforslaget § 274 a gjelder tilsvarende under hovedforhandlingen. Plasseringen av § 274 a i kapittel 21 om saksforberedelsen kunne ellers skapt tvil. Det vises ellers til merknadene til § 274 a.

Til § 302

Det vises til fremstillingen i punkt 8.3. Regelen om føring av skriftlige bevis i straffeprosessen er utformet etter mønster av tvisteloven § 26-2. Se NOU 2016: 24 punkt 18.2.3 side 421.

Første punktum fastsetter at skriftlige bevis føres ved at dokumentet gjennomgås, og det som er viktig påpekes. Dette gir langt på vei uttrykk for det som er vanlig praksis. Etter bestemmelsen vil det ofte ikke være nødvendig å foreta lange opplesninger fra dokumentutdraget. Særlig viktige avsnitt skal likevel leses opp. Den nærmere grensedragningen mellom hva som påpekes, og hva som skal leses, overlates til partene og den dømmende rett. Det må av hensyn til rammen for rettens bevisbedømmelse i § 305 og kontradiksjonshensynet være klart hva som påberopes av partene.

Selv om det etter endringen ikke vil fremgå uttrykkelig av lovbestemmelsen, er det parten som fører det aktuelle beviset som skal gjennomgå det, med mindre retten bestemmer noe annet. Det er med andre ord ikke tiltenkt noen endringer av gjeldende rett når det gjelder *hvem* som kan gjennomgå beviset.

Annet punktum fastsetter at gjennomgangen ikke skal være mer omstendelig enn behovet for forsvarlig bevisføring tilsier. Omfattende og detaljerte utredninger skal unngås dersom det ikke er nødvendig, sml. Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) side 466. Kravet må i straffesaker praktiseres i lys av rettens ansvar for at saken blir fullstendig opplyst, jf. straffeprosessloven § 294, samt rettens plikt til å sørge for at hovedforhandlingen gjennomføres konsentrert og forsvarlig, se forslaget til ny § 278 a med spesialmerknader. Det må også kunne tas i betraktning at lekdommere og eventuelle tilhørere i rettssalen skal kunne følge med i forhandlingene uten større vanskeligheter.

Til § 314

Det vises til fremstillingen i punkt 8.5. Etter forslaget til *annet ledd nytt nr. 1* «bør» den ankende part ved angrep på bevisbedømmelsen under skyldspørsmålet nevne i anken hvilken del av bevisbedømmelsen som bestrides. Ved endringen vil nåværende nr. 1 til nr. 3 bli nr. 2 til nr. 4. Forslaget er i likhet med de andre bestemmelsene i annet ledd ikke en skal-regel. Manglende spesifisering vil ikke kunne medføre avvising av anken etter § 319 første ledd. Forslaget må ses i sammenheng med regelen i § 331 tredje ledd, som for bevisankene gir lagmannsretten adgang til å begrense bevisføringen til den del av bevisbedømmelsen som er bestridt.

Til § 315

Det vises til fremstillingen i kapittel 10.

I § 315 *første ledd første punktum* er vilkåret om at prosessledende avgjørelser ikke kan brukes som ankegrunn når de «etter sin art» er uangriplelige, tatt ut. Videre er det i *første ledd nytt annet punktum* presisert at begrensningene som gjelder ved anke over avgjørelser som nevnt i § 377 annet ledd, også gjelder dersom slike avgjørelser benyttes som ankegrunn ved anke over dom. Dette refererer til situasjonen hvor en senere dom ankes med den begrunnelse at saksbehandlingsfeil ble begått fordi saksbehandlingen var i tråd med beslutningen eller kjennelsen. Se ellers merknadene til § 377.

Til § 331

Det vises til fremstillingen i punkt 8.5. Etter straffeprosessloven § 331 tredje ledd *nytt annet punktum* er lagmannsrettens adgang til å bygge på ubestridte deler av tingrettens dom ikke lenger avhengig av at disse delene leses opp eller gjennomgås, sml. § 305. Bestemmelsen innebærer et mindre unntak fra muntlighetsprinsippet og har som formål å effektivisere ankeforhandlingen. Se også NOU 2016: 24 punkt 18.2.3 side 386–387. Bestemmelsen er i tråd med Straffeprosessutvalgets forslag.

En forutsetning for å unnlate opplesning er at det på annen måte gjøres tilstrekkelig klart for både partene og retten under ankeforhandlingen hvilke deler av dommen som er omforent. En mulig fremgangsmåte er at partene legger frem for lagmannsretten en omforent liste over ubestridte fakta med henvisninger til tingrettens dom. I mange saker vil likevel opplesning av de uom-

tvistede delene fortsatt være det enkleste og mest betryggende, se ovenfor i punkt 8.5.4.

I punkt 8.5.4 peker departementet på at bestemmelsen i tredje ledd bør anvendes oftere enn det som er vanlig i dag. Bestemmelsen i tredje ledd er særlig aktuell i saker hvor hele eller deler av det objektive hendelsesforløpet ikke er omstridt. Det kan for eksempel tenkes at sakens omtvistede punkt bare er om tiltalte handlet med forsett eller i nødverge, eller om handlingen var rettsstridig. Det bør søkes avklart allerede under saksforberedelsen hvilke deler av tingrettens dom som er omstridt, se forslaget til § 314 *annet ledd nytt nr. 1*. I store og kompliserte saker vil slike spørsmål for eksempel kunne tas opp i et saksforberedende møte.

Til § 377

Det vises til fremstillingen i kapittel 10. Unntaket i § 377 *første ledd* for kjennelser og beslutninger som «etter sin art» er uangripelige, er tatt ut og erstattet med bestemmelsen i nytt annet ledd.

I § 377 *nytt annet ledd* er det innført en regel etter mønster fra tvisteloven 29-3 annet ledd om at kjennelser og beslutninger som etter loven skal treffes etter et skjønn over hensiktsmessig og forsvarlig behandling, for den skjønnsmessige avveiningen bare kan ankes på det grunnlag at avgjørelsen er uforsvarlig eller klart urimelig. Bestemmelsen gjør unntak fra utgangspunktet i § 377 første ledd om at ankeinstansen har full prøvingskompetanse ved anke over kjennelser og beslutninger. Formålet er å begrense adgangen til å anke saksstyrende avgjørelser mer enn det som følger av gjeldende rett, se punkt 10.2.2 og 10.4 i de alminnelige motivene. Ved endringen vil nåværende annet ledd bli tredje ledd.

Begrensningene i ankeinstansens prøvingskompetanse gjelder kun for kjennelser og beslutninger som etter loven skal treffes etter et skjønn over hensiktsmessig og forsvarlig behandling. Det beror på en tolkning av rettsgrunnlaget til den aktuelle typen avgjørelse om den er omfattet av unntaket, og det kan være nærliggende å se hen til hvordan tilsvarende tolkningsspørsmål er løst i sivilprosessen, se punkt 10.1.2 i de alminnelige motivene. Eksempler på avgjørelser som er omfattet, er rettens beslutninger om tid og sted for hovedforhandlingen, rekkefølgen av bevisføringen, oppnevning av sakkyndige eller spørsmål om det skal skje en begrensning i bevisføringen ut fra regelen om proporsjonalitet. De aller fleste avgjørelser som etter gjeldende rett anses som uangripelige «etter sin art» fanges opp, men bestemmel-

sen er som eksemplene viser, mer vidtrekkende enn det. Avgjørelser som beror på et rent rettsanvendelsesskjønn, for eksempel avgjørelser om bevisavskjæring i medhold av lovutkastet § 292 *første ledd*, er derimot ikke et slikt hensiktsmessighets- eller forsvarlighetskjønn som det siktes til i annet ledd. Selv om noen avgjørelser om bevisføring mv. ikke omfattes av unntaket, vil underinstansens nærhet og innsikt i saken likevel kunne tilsi at kontrollen hos overordnet domstol ikke bør være for inngående. Se punkt 10.1.1 avslutningsvis i de alminnelige merknadene og NOU 2016: 24 punkt 13.2.5.1 side 259.

Det er bare den *skjønnsmessige avveiningen* som er unntatt full overprøving. Ankeinstansen kan ellers på vanlig måte prøve den generelle lovtolkningen og saksbehandlingen som ligger til grunn for avgjørelsen så langt dette er påanket. Den skjønnsmessige avveiningen kan bare angripes på det grunnlaget at skjønnnet er «uforsvarlig eller klart urimelig». Som det fremgår av lovens vilkår, er terskelen for å sette til side underinstansens skjønnsutøvelse høy. De særlige hensyn i straffeprosessen som gjelder ivaretagelsen av tiltaltes rettssikkerhet, medfører imidlertid at overprøvingen må være mer inngående enn det som er lagt til grunn i tilknytning til den tilsvarende bestemmelsen i tvisteloven § 29-3 annet ledd, se punkt 10.2.2 og 10.4 i de alminnelige motivene.

Dersom det i anken gjøres gjeldende at det foreligger brudd på EMK, har ankeinstansen full kompetanse, se EMK artikkel 13 og HR-2016-322-U avsnitt 24 og 25. Prøvingen av dette spørsmålet må dermed skje uavhengig av den foreslåtte begrensningen.

Til kapittel 28

Adgangen til å gå til privat straffesak etter kapittel 28 er foreslått opphevet.

Til § 427

Nytt femte ledd gir retten en hjemmel til å avvise sivile krav «dersom det åpenbart er mest hensiktsmessig å behandle kravet i sivilprosessens form». Hjemmelen tilsvarer adgangen retten har til å avvise krav fremmet av skadelidte eller bistandsadvokaten etter § 428 fjerde ledd. Den klare hovedregelen er at kravet skal behandles sammen med straffesaken. Forslaget er ment som en snever unntaksregel, og «åpenbart mest hensiktsmessig» er en høy terskel. Det er ikke nok at sivilprosessens regler på enkelte punkter kunne være mer egnet.

Som følge av endringer i reglene om forberedelsen av det sivile kravet er det også foretatt en oppdatering av henvisningene i første ledd *tredje punktum*.

Til § 428

Første ledd nytt tredje punktum åpner for at retten på nærmere vilkår kan bestemme at bistandsadvokatens ansvar for å prosedere det sivile kravet i retten skal overlates til påtalemyndigheten eller en annen prosessfullmektig. Bestemmelsen svarer til utvalgets lovutkast § 43-9 annet ledd annet punktum. Bakgrunnen for forslaget er nærmere beskrevet i de alminnelige motivene punkt 18.5.5. Ved endringen blir nåværende tredje punktum nytt fjerde punktum.

En «annen prosessfullmektig» kan være en koordinerende bistandsadvokat, jf. straffeprosessloven § 107 h, eller en annen bistandsadvokat som er oppnevnt i samme sak.

Vilkårene for å overlate behandlingen av det sivile kravet til påtalemyndigheten eller en annen prosessfullmektig er at prosessøkonomiske grunner tilsier det, og at det av hensyn til skadelidtes interesser er forsvarlig. Ordningen er først og fremst ment for langvarige straffesaker hvor de sivile kravene er enkle og oversiktlige, og hvor det ikke er behov for at bistandsadvokaten er til stede i retten.

Avgjørelsen om å overlate behandlingen av det sivile kravet til påtalemyndigheten eller en annen prosessfullmektig treffes av retten ved beslutning. Slik beslutning kan treffes på ethvert stadium i saken.

Ansvaret for å bringe det sivile kravet til rettslig behandling, herunder angi kravets størrelse, dets faktiske og rettslige grunnlag og hvilke bevis som vil bli ført, skal fortsatt ligge hos den enkelte bistandsadvokat, jf. straffeprosessloven §§ 428 første ledd annet punktum og 264 b annet ledd.

Annet ledd angir at når fornærmede selv fremmer sitt krav, får vedkommende status som part med hensyn til behandlingen av det sivile kravet. Dette innebærer særskilte rettigheter og plikter, jf. nærmere nedenfor. Om kravets forberedelse gjelder § 265 b annet og tredje ledd og § 265 annet ledd bokstav d, jf. annet ledd *annet punktum*. Sistnevnte viderefører nåværende tredje ledd, men det er foretatt en oppdatering av henvisningene. Ellers skal straffeprosesslovens regler gis anvendelse for behandlingen «så langt de passer og ikke annet er bestemt». Praktiseringen av bestemmelsene, med unntak av tilfeller hvor forhold

knyttet til sivile krav er særskilt regulert, må tilpasses behandlingen av de sivile krav.

Bakgrunnen for endringen i annet ledd er forslaget om å oppheve ordningen med private straffesaker, jf. punkt 17.5 og 18.5.1. Bestemmelsen er ment å videreføre gjeldende rett om fornærmedes partsrettigheter. Ved vurderingen av hvilke regler som gis anvendelse «så langt de passer», bør det ses hen til fornærmedes posisjon ellers i lovverket og til hvilke rettigheter fornærmede har hatt i medhold av den tidligere lovreguleringen, se oversikten i Keiserud m.fl.: *Straffeprosessloven kommentarutgave bind II* (5. utgave, Oslo 2020) side 1497–1498. Partsrettighetene oppstår først etter at det er tatt ut tiltale, jf. § 264 b annet ledd, men fornærmede med bistandsadvokat kan fremme sivile krav når saken pådømmes etter § 248, jf. § 428 første ledd nytt fjerde punktum (tidligere tredje punktum). I sistnevnte tilfelle oppstår partsrettighetene når saken er sendt tingretten for pådømmelse. På etterforskningsstadiet er det regulert særskilt i loven hvilke rettigheter fornærmede har, se eksempelvis kapittel 8 a og §§ 236, 237 annet ledd og 242.

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, se Ot.prp. nr. 11 (2007–2008) punkt 9.1.1 side 41. Bevisføring og prosedyre som bare har betydningen for straffekravet, vedkommer ikke den som fremmer et sivilt krav i saken, men se § 264 a annet ledd om fornærmedes forslagsrett. Føres fornærmede som vitne, skal de vanlige reglene for vitner gjelde. Fornærmede har i medhold av §§ 129 og 289 a likevel rett til å være til stede under hele forhandlingen, se Ot.prp. nr. 11 (2007–2008) punkt 9.8.1 side 68. Når det gjelder fornærmedes stilling dersom kravet fremmes av påtalemyndigheten, vises til Keiserud m.fl.: *Straffeprosessloven kommentarutgave bind II* (5. utgave, Oslo 2020) side 1494–1495.

Fornærmede skal ikke kunne bruke straffesaksapparatet til utredning av sine krav i andre tilfeller enn når det er særskilt angitt i loven, se regelen i § 237 annet ledd. Det er heller ikke adgang til å bruke tvangsmidler for opplysning av sivile krav annet enn når det er bestemt særskilt. Som fremhevet i NOU 2016: 24 punkt 25.4.7 side 503–504 er det først og fremst reglene om gjennomføring av straffesaken som er gitt anvendelse for den som fremmer sivilt krav i straffesaken.

Fornærmede har i medhold av gjeldende rett adgang til å begjære bevisopptak til bruk for hovedforhandlingen, se dagens § 417 annet ledd,

jf. § 404, jf. dagens § 428 annet ledd og Keiserud m.fl.: Straffeprosessloven kommentarutgave bind II (5. utgave, Oslo 2020) side 1498. Etter den nye reguleringen – som er ment å videreføre gjeldende rett – gjelder i stedet § 270 «så langt de[n] passer». Om vilkårene etter § 270 første ledd er til stede, bestemmes av retten. Tredje ledd om utgifter gjelder også tilsvarende.

Nåværende fjerde ledd blir på grunn av de ovennevnte endringene tredje ledd.

Til § 429

Kapittel 28 om private straffesaker er foreslått opphevet. Som en følge av dette skal også § 429 oppheves.

Til § 440

Kapittel 28 om private straffesaker er foreslått opphevet. Som en følge av dette skal også § 440 oppheves.

Til § 449

Første ledd andre og tredje punktum foreslås endret som følge av lovforslaget.

Departementet, eller den som har fått delegert myndighet til å behandle slike saker, kan be om påtalemyndighetens uttalelse ved behov. Behovet for en uttalelse vil avhenge av forholdene i saken og hvilke spørsmål erstatningskravet reiser.

Kravene skal fortsatt fremsettes overfor politidistriktet som har etterforsket saken, jf. første ledd første punktum. Endringene utelukker ikke at påtalemyndigheten om ønskelig uttaler seg om kravet allerede ved oversendelsen av sakens dokumenter.

Til § 462 a

Ved arrestordreloven 20. januar 2012 nr. 4 ble det innført en ny bestemmelse i straffeprosessloven som regulerer overlevering eller utlevering til Norge for straffullbyrding hvor overlevering eller utlevering etter loven i den fremmede staten bare kan skje for noen av handlingene. Ved en inkurie ble bestemmelsen tatt inn i straffeprosesslovens tiende del om rettergangsmåten i militære straffesaker. Det foreslås å flytte straffeprosessloven § 463 b til kapittel 32 om fullbyrding som ny § 462 a. Som en konsekvens av dette foreslås at gjeldende § 462 a blir ny § 462 b.

Til ny § 462 b

Det foreslås at gjeldende § 462 a blir ny § 462 b. Det er ikke foretatt innholdsmessige endringer.

Til § 463 b

Bestemmelsen er flyttet til § 462 a. Det er ikke foretatt innholdsmessige endringer. Se merknaden til § 462 a.

21.2 Endringer i andre lover

Til endringen i domstolloven § 36

Som en følge av at adgangen til å gå til privat straffesak er foreslått opphevet, skal henvisningen til private straffesaker i *annet ledd* fjernes fra bestemmelsen.

Til endringen i lov om vidners og sakkyndiges godtgjørelse § 10

Som en følge av at adgangen til å gå til privat straffesak er foreslått opphevet, skal henvisningen til private straffesaker i *annet ledd* fjernes fra bestemmelsen.

Til endringen i lov om pensjonsordning for arbeidstakere til sjøs § 25

Annet ledd oppheves, da begjæring fra særskilt offentlig myndighet ikke lenger er et vilkår for påtale.

Til endringen i samordningsloven § 26

Tredje ledd annet punktum oppheves, da begjæring fra særskilt offentlig myndighet ikke lenger er et vilkår for påtale.

Til endringen i beitelova § 16

Tredje ledd oppheves, da begjæring om påtale fra særskilt offentlig myndighet ikke lenger er et vilkår for påtale.

Til endringen i patentloven § 57

Tredje ledd oppheves, som en følge av at straffeprosessloven § 62 a er foreslått endret. Påtalen skal være ubetinget offentlig.

Til endringen i grensereinbeite-loven § 55

Bestemmelsen oppheves, da begjæring om påtale fra særskilt offentlig myndighet ikke lenger er et vilkår for påtale.

Til endringen i foretaksregisterloven § 10-4

Annet punktum i bestemmelsen oppheves, da begjæring om påtale fra særskilt offentlig myndighet ikke lenger er et vilkår for påtale.

Til endringen i foretaksnavneloven § 6-1

Tredje ledd oppheves, som en følge av at straffeprosessloven § 62 a er foreslått endret. Påtalen skal være ubetinget offentlig.

Til endringen i kretsmønsterloven § 9

Tredje ledd oppheves, som en følge av at straffeprosessloven § 62 a er foreslått endret. Påtalen skal være ubetinget offentlig.

Til endringen i statsallmenningsloven § 4-9

Annet ledd oppheves, da begjæring om påtale fra særskilt offentlig myndighet ikke lenger er et vilkår for påtale.

Til endringen i planteforedlerloven § 22

Fjerde ledd oppheves, som en følge av at straffeprosessloven § 62 a er foreslått endret. Påtalen skal være ubetinget offentlig.

Til endringen i allmenngjøringsloven § 15

Som en følge av at adgangen til å gå til privat straffesak er foreslått opphevet, skal *annet ledd* i § 15 fjernes. Nåværende tredje ledd blir *annet ledd*.

Til endringen i folketrygdloven § 25-12

Tredje og fjerde ledd i bestemmelsen oppheves, da begjæring om påtale fra særskilt offentlig myndighet ikke lenger er et vilkår for påtale.

Til endringen i aksjeloven § 17-7

Som en følge av at adgangen til å gå til privat straffesak er foreslått opphevet, samtidig som påtalen etter lovforslaget skal være ubetinget offentlig, fjernes henvisningen til begjæring om offentlig

påtale og private straffesaker fra *første ledd* i bestemmelsen.

Til endringen i allmennaksjeloven § 17-7

Som en følge av at adgangen til å gå til privat straffesak er foreslått opphevet, samtidig som påtalen etter lovforslaget skal være ubetinget offentlig, fjernes henvisningen til begjæring om offentlig påtale og private straffesaker fra *første ledd* i bestemmelsen.

Til endringen i kontantstøtteleven § 23

Tredje ledd oppheves, da slik særlig påtaleordning avskaffes.

Til endringen i opplæringslova § 2-1

Femte ledd annet punktum i bestemmelsen oppheves, da begjæring om påtale fra særskilt offentlig myndighet ikke lenger er et vilkår for påtale.

Til endringen i helsepersonelloven §§ 67 og 67 a

§ 67 *annet ledd* oppheves, da slik særlig påtaleordning avskaffes.

§ 67 a *første ledd annet punktum* er endret som en følge av at den særlige påtaleordningen etter § 67 er opphevet.

Til endringen i strålevernloven § 23

Tredje ledd i bestemmelsen oppheves, da begjæring om påtale fra særskilt offentlig myndighet ikke lenger er et vilkår for påtale.

Til endringen i svalbardmiljøloven § 99

Annet ledd oppheves, da bestemmelsen blir overflødig etter endringen i straffeprosessloven § 62 a.

Til endringen i barnetrygdloven § 23

Annet ledd i bestemmelsen oppheves, da begjæring om påtale fra særskilt offentlig myndighet ikke lenger er et vilkår for påtale.

Til endringen i designloven § 44

Tredje ledd i bestemmelsen oppheves, som en følge av forslaget i straffeprosessloven § 62 a om at påtale skal være ubetinget offentlig.

Til endringen i bustadbyggjelagslova § 11-7

Som en følge av at adgangen til å gå til privat straffesak er foreslått opphevet, samtidig som påtalen etter lovforslaget skal være ubetinget offentlig, fjernes henvisningen til begjæring om offentlig påtale og private straffesaker fra *første ledd* i bestemmelsen.

Til endringen i burettslaglova § 12-7

Som en følge av at adgangen til å gå til privat straffesak er foreslått opphevet, samtidig som påtalen etter lovforslaget skal være ubetinget offentlig, fjernes henvisningen til begjæring om offentlig påtale og private straffesaker fra *første ledd* i bestemmelsen.

Til endringen i alternativ behandlingsloven § 9

Femte ledd oppheves, da slike særskilte påtaleordninger, herunder begjæring om påtale fra særskilt offentlig myndighet, ikke lenger er et vilkår for påtale.

Til endringen i friskolelova § 7-6

Annet punktum i bestemmelsen oppheves, da begjæring om påtale fra særskilt offentlig myndighet ikke lenger er et vilkår for påtale.

Til endringen i konkurranseloven §§ 26 og 33

§ 26 *første ledd tredje punktum* er endret, som en følge av at den særlige påtaleordningen etter § 33 oppheves. Påtalebegjæring fra offentlig myndighet avskaffes, i tillegg til opphevelse av det alternative vilkåret om at offentlig påtale kreves av sterke allmenne hensyn. Se merknaden til § 33 i neste avsnitt. Rettstilstanden når det gjelder innsynsspørsmålet regulert i første ledd tredje punktum er ikke endret. En sak som er anmeldt eller er til behandling hos påtalemyndigheten, skal ikke regnes som avsluttet før påtalemyndigheten har avsluttet saken.

§ 33 oppheves som en følge av at ordningen med påtalebegjæring fra offentlig myndighet avskaffes, samt at det ikke lenger skal gjelde slike særlige vilkår om at offentlig påtale kreves av sterke allmenne hensyn.

Til endringen i arbeidsmarkedsloven § 29

Annet ledd i bestemmelsen oppheves, da begjæring om påtale fra særskilt offentlig myndighet ikke lenger er et vilkår for påtale.

Til endringen i straffeloven § 203

Som en følge av at påtalen etter lovforslaget skal være ubetinget offentlig, foreslås det at *femte ledd første punktum* i bestemmelsen oppheves.

Til endringen i samvirkelova § 159

Som en følge av at adgangen til å gå til privat straffesak er foreslått opphevet, samtidig som påtalen etter lovforslaget skal være ubetinget offentlig, fjernes henvisningen til begjæring om offentlig påtale og private straffesaker fra *første ledd* i bestemmelsen.

Til endringen i markedsføringsloven § 48 a

Tredje ledd er foreslått opphevet, da påtalen etter lovforslaget skal være ubetinget offentlig.

Til endringen i varemerkeloven § 61

Tredje ledd første punktum er foreslått opphevet, da påtalen etter lovforslaget skal være ubetinget offentlig.

Til endringen i folkehelseloven § 18

Annet ledd i bestemmelsen er foreslått opphevet, da slik særlig påtaleordning avskaffes.

Til endringen i transplantasjonsloven §§ 23 a og 23 b

§ 23 a *annet ledd* oppheves, da begjæring fra særskilt offentlig myndighet ikke lenger er et krav for påtale. Den alminnelige regel om ubetinget offentlig påtale i straffeprosessloven gjelder, slik at en henvisning til § 62 a i straffeprosessloven er overflødig.

§ 23 b *tredje ledd* oppheves, da begjæring fra særskilt offentlig myndighet ikke lenger er et krav for påtale. Den alminnelige regel om ubetinget offentlig påtale i straffeprosessloven gjelder, slik at en henvisning til § 62 a i straffeprosessloven er overflødig.

Til endringen i obduksjonsloven § 16 a

Annet ledd i bestemmelsen oppheves, da begjæring om påtale fra særskilt offentlig myndighet ikke lenger er et vilkår for påtale. Videre henvisning til straffeprosessloven § 62 a er overflødig.

ikke lenger er et vilkår for påtale. Overskriften endres for å reflektere dette.

Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r :

Til endringen i diskrimineringsombudsloven § 19

Første ledd i bestemmelsen oppheves, da begjæring om påtale fra særskilt offentlig myndighet

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i straffeprosessloven mv. (aktiv saksstyring mv.).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i straffeprosessloven mv. (aktiv saksstyring mv.) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i straffeprosessloven mv. (aktiv saksstyring mv.)

I

I lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker gjøres følgende endringer:

§ 3 fjerde ledd skal lyde:

Med uttrykket fornærmede forstås i denne lov også andre skadelidte som nevnt i første ledd. Dette gjelder likevel ikke §§ 289 a, 397, 398 og ikke kapittel 9 a.

§ 55 nytt annet ledd skal lyde:

Påtalemyndighetens tjenestemenn skal oppføre objektivt i hele sin virksomhet.

§ 55 a fjerde ledd oppheves.

§ 57 nytt sjette ledd skal lyde:

Statsadvokaten skal føre tilsyn med straffesaksbehandlingen i politiet og gi faglig veiledning til påtalemyndigheten i politiet.

§ 59 første ledd nytt annet og tredje punktum skal lyde:

Overordnet påtalemyndighet kan også gi ordre om avgjørelsen av spørsmålet om påtale. Ved det enkelte kontor eller politidistrikt har embetsleder og politimester tilsvarende myndighet.

§ 59 a første ledd nr. 5 skal lyde:

5. beslutning om overføring til konfliktrådet etter § 71 a,

§ 62 a skal lyde:

Den offentlige påtalemyndighet skal *forfølge* straffbare handlinger når ikke annet er bestemt ved lov.

Saken skal henlegges når straffansvar eller strafferettslige reaksjoner ikke kan gjøres gjeldende av rettslige eller bevismessige grunner.

Saken kan henlegges når forfølgning ikke er i det offentliges interesse, herunder når

- a) forholdet er bagatellmessig, og berørte interesser ikke i avgjørende grad taler for forfølgning,*
- b) forfølgning vil medføre saksbehandlingstid og kostnader eller øvrig ressursbruk som ikke står i rimelig forhold til sakens betydning, eller*
- c) det foreligger rettskraftig avgjørelse om ikke å ta en begjæring om å nekte innsyn etter § 242 a første ledd, jf. § 272 a, til følge.*

§ 65 annet ledd skal lyde:

I saker som omhandlet i første ledd nr. 2, kan riksadvokaten *overlate avgjørelsen av tiltale spørsmålet til statsadvokaten og gi generelle retningslinjer om at avgjørelser som hører under statsadvokaten, kan treffes av påtalemyndigheten i politiet. Riksadvokaten kan også overføre saker til sentralt organ som nevnt i § 67 sjette ledd.*

§ 66 nytt annet punktum skal lyde:

I den enkelte sak kan statsadvokaten overlate avgjørelsen av tiltale spørsmålet til påtalemyndigheten i politiet.

§ 67 første ledd nytt annet punktum skal lyde:

Politiet kan treffe beslutning om henleggelse i alle saker, når ikke riksadvokaten har besluttet noe annet.

§ 69 første ledd skal lyde:

Selv om straffeskyld anses bevist, kan påtalemyndigheten *når særlige grunner tilsier det, unnlate å påtale handlingen.*

§ 69 tredje ledd første punktum skal lyde:

Påtaleunnlattelse kan også gis på vilkår som nevnt i *straffeloven § 35, § 36 og § 37 første ledd bokstavene a til h.*

§ 71 a tredje ledd skal lyde:

Det kan settes som vilkår for overføring *etter første og annet ledd* at siktede ikke begår nye straffbare handlinger under oppfølgingen. *Det kan også settes vilkår som nevnt i § 69 annet og tredje ledd.*

§ 71 a fjerde ledd oppheves.

§ 72 annet ledd oppheves.

§ 80 oppheves.

§ 81 a oppheves.

§ 107 b nytt fjerde og femte ledd skal lyde:

Dersom antallet fornærmede eller andre med krav på bistandsadvokat, sakens omfang og kompleksitet, prosessøkonomiske hensyn eller andre særlige forhold gjør at det anses hensiktsmessig, kan retten beslutte at flere fornærmede eller etterlatte skal representeres av en felles bistandsadvokat. Felles bistandsadvokat skal ikke oppnevnes dersom det foreligger eller kan oppstå motstridende interesser mellom de fornærmede eller etterlatte.

Retten kan beslutte at bistandsadvokatens oppdrag skal avgrenses.

Nåværende fjerde og femte ledd blir nytt sjette og syvende ledd.

§ 107 c annet ledd skal lyde:

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 varsles om og har rett til å være til stede ved politiets avhør av fornærmede under etterforskningen*. Bistandsadvokaten kan anmode om at det foretas ytterligere etterforskingsskritt.

§ 107 h første ledd skal lyde:

Når det anses hensiktsmessig for gjennomføringen av saken, kan retten oppnevne en eller flere koordinerende bistandsadvokater.

§ 183 første ledd skal lyde:

Vil påtalemyndigheten beholde den pågrepne, må den snarest mulig og *innen 48 timer* etter pågripelsen fremstille ham for tingretten på det sted der fremstilling mest hensiktsmessig kan skje, med begjæring om fengsling. *Dersom det etter en samlet vurdering av omstendighetene i den enkelte sak anses særlig påkrevd, kan den pågrepne fremstilles senere, men likevel aldri senere enn den tredje dagen etter pågripelsen*. Domstolloven § 149 første ledd gjelder ikke ved beregning av fristen. Er fremstilling for retten ikke skjedd dagen etter pågripelsen, skal grunnen til det opplyses i retts-

boken. Kongen kan gi nærmere regler om bruken av og forholdene i politiarrest, herunder regler om elektronisk overvåkning. § 187 a gjelder tilsvarende.

Annet ledd annet punktum oppheves.

§ 225 første ledd skal lyde:

Etterforskning avsluttes, ledes og avsluttes av påtalemyndigheten. Etterforskning utføres av politiet. Tjenestemenn i politiet som ikke tilhører påtalemyndigheten, kan beslutte etterforskning og foreta etterforskingsskritt så langt det følger av fullmakt. Uten beslutning av overordnet kan enhver tjenestemann i politiet foreta skritt som ikke uten skade kan utsettes.

§ 226 tredje ledd skal lyde:

Etterforskningen skal være objektiv. Er en bestemt person mistenkt, skal etterforskningen søke å klarlegge både det som taler mot ham og det som taler til fordel for ham.

§ 229 første og annet ledd oppheves. Nåværende tredje ledd blir nytt første ledd.

§ 244 første ledd skal lyde:

Påtalemyndigheten, siktede og forsvareren har rett til å være til stede i rettsmøtet og komme med opplysninger og begjæring. Bistandsadvokat har rett til å være til stede *i den utstrekning retten finner det nødvendig* og har ved avhør av fornærmede og etterlatte de rettighetene som fremgår av § 107 c tredje ledd.

§ 248 første ledd skal lyde:

Etter begjæring fra påtalemyndigheten og med siktedes samtykke kan tingretten pådømme en sak uten tiltalebeslutning og hovedforhandling (tilståelsesdom), når retten ikke finner det betenkelig og saken gjelder

- a) en straffbar handling som ikke kan medføre fengsel i mer enn 10 år, og siktede innen retten har gitt en uforbeholden tilståelse som styrkes av de øvrige opplysninger,
- b) en overtredelse av vegtrafikkloven § 22 jf. § 31, dersom siktede innen retten erklærer seg skyldig etter siktelsen og skylderkjennelsen styrkes av de øvrige opplysninger,
- c) en overtredelse av vegtrafikkloven § 24 første ledd jf. § 31, dersom siktede innen retten erklærer seg skyldig etter siktelsen og skylderkjennelsen styrkes av de øvrige opplysninger, eller
- d) en straffbar handling som bedømt isolert ville medført bot, dersom lovbruddet har en straffe-

ramme på 2 år eller lavere, siktede innen retten erklærer seg skyldig etter siktelsen og skylderkjennelsen styrkes av de øvrige opplysninger.

Begjæringen skal uttrykkelig angi eventuelle opplysninger som nevnt i straffeprosessloven § 216 i første ledd tredje punktum bokstav d første punktum, jf. § 216 m sjetten ledd, og begrunne hvorfor vilkårene for å føre disse som bevis anses oppfylt.

§ 249 skal lyde:

Spørsmålet om påtale skal avgjøres så snart saken er tilstrekkelig opplyst, og innen rimelig tid etter at noen er å anse som mistenkt.

Dersom en mistenkt var under 18 år på handlingstiden, skal spørsmålet om påtale avgjøres innen 6 uker etter at vedkommende er å anse som mistenkt i saken. Påtalespørsmålet kan likevel avgjøres senere dersom hensynet til etterforskningen eller andre særlige grunner gjør det nødvendig.

§ 252 annet ledd skal lyde:

Dersom påtalen ikke er ubetinget offentlig, skal det av tiltalebeslutningen fremgå at andre vilkår for påtale er oppfylt.

§ 254 første ledd annet punktum oppheves.

§ 262 skal lyde:

Når påtalemyndigheten har besluttet å reise tiltale, sender den retten

- a) tiltalebeslutningen,
- b) oppgave over de bevis som ønskes ført, med en kort redegjørelse for hva det enkelte bevis skal godtgjøre, og for andre sentrale opplysninger om beviset så langt det er grunn til det,
- c) utdrag av skriftlige bevis som skal føres i medhold av § 302,
- d) opplysning om hvorvidt det er behov for å sette retten med fagkyndige meddommere eller å oppnevne sakkyndige eller rettstolk,
- e) opplysninger av betydning for spørsmålet om oppnevning av forsvarer og bistandsadvokat,
- f) opplysninger av betydning for beramningen av hovedforhandlingen,
- g) påtalemyndighetens syn på behovet for aktiv saksstyring fra rettens side under saksforberedelsen, og
- h) andre opplysninger av betydning for forberedelse til og gjennomføring av hovedforhandlingen.

Bevisoppgaven skal uttrykkelig angi eventuelle opplysninger som nevnt i § 216 i første ledd tredje punktum bokstav d første punktum, jf. § 216 m sjetten ledd, og begrunne hvorfor vilkårene for å føre disse som bevis anses oppfylt.

Fremmer påtalemyndigheten krav etter § 427, skal den angi kravets faktiske og rettslige grunnlag og hvilke bevis som vil bli ført.

Når hensynet til forsvarlig og konsentrert behandling tilsier det, kan påtalemyndigheten av eget tiltak utarbeide en skriftlig redegjørelse for saken eller for særlige spørsmål som saken reiser.

Straks retten mottar påtalemyndighetens oversendelse, skal den ta stilling til om det skal oppnevnes forsvarer.

§ 263 nytt tredje punktum skal lyde:

Forsvareren skal innen en frist som påtalemyndigheten fastsetter, underrette påtalemyndigheten om hvorvidt forkynning har skjedd.

§ 264 første ledd skal lyde:

Påtalemyndigheten skal snarest mulig sende forsvareren sakens dokumenter og materiale som er oversendt retten etter § 262. Er det sterke hensyn som taler mot å oversende saksdokumenter, kan de gjøres tilgjengelig for forsvareren på annen forsvarlig og hensiktsmessig måte.

§ 264 b annet ledd femte punktum skal lyde:

Retten kan nekte at kravet fremsettes etter reglene i § 428 tredje ledd.

§ 264 b nytt tredje ledd skal lyde:

Fristen for å sette frem sivile krav for retten er to uker før hovedforhandlingen, hvis ikke retten fastsetter et annet tidspunkt. Samme frist gjelder for å utvide påstanden til et fremsatt krav, sette frem et nytt faktisk grunnlag for kravet eller tilby nye bevis.

Ny § 264 c skal lyde:

Forsvareren skal uten unødig opphold ta kontakt med tiltalte og drøfte hvordan forsvaret bør føres.

§ 265 skal lyde:

Forsvareren skal gi skriftlig tilsvaret til retten, med kopi til påtalemyndigheten og bistandsadvokaten. Retten fastsetter en frist, som normalt bør være tre uker, til å inngi tilsvaret. Retten kan bestemme at tilsvaret kan unnlates.

Tilsvaret skal angi

- a) hvilke bevis forsvaret vil føre, med en kort redegjørelse for hva det enkelte bevis skal godtgjøre, og for andre sentrale opplysninger om beviset så langt det er grunn til det,
- b) opplysning om hvorvidt det er behov for å sette retten med fagkyndige meddommere eller å oppnevne sakkyndige eller rettstolk,

- c) opplysning om hvorvidt ytterligere etterforskningskritt begjæres etter § 266,
- d) merknader til eventuelle sivile krav som nevnt i § 264 b, og
- e) andre opplysninger av betydning for forberedelse til og gjennomføring av hovedforhandlingen.

Forsvarer skal legge ved eventuelle tillegg til påtalemyndighetens utdrag av skriftlige bevis som skal føres i medhold av § 302.

Når retten finner behov for det, kan den oppfordre forsvareren til å inngi et utvidet tilsvare som i tillegg kort angir hvilke deler av sakens faktiske og rettslige sider som er omtvistet. Opplysningene gis bare så langt forsvareroppgjøret tilsier det.

Mener forsvareren at saken må avvises, eller at tiltalte må frifinnes, fordi det forhold som er beskrevet i tiltalebeslutningen, ikke er straffbart, eller straffansvaret etter beskrivelsen er falt bort, skal retten, påtalemyndigheten og bistandsadvokaten snarest mulig gjøres oppmerksom på det.

§ 266 skal lyde:

Forsvareren kan be om at bevis søkes til veie på annen måte enn påtalemyndigheten har oppgitt, og at den sørger for å innhente nye bevis som forsvareren peker på.

Avslår påtalemyndigheten begjæringen, skal den straks underrette forsvareren om det. Forsvareren kan forlange at spørsmålet blir forelagt for retten. Dens avgjørelse kan ikke ankes.

§ 267 første ledd første punktum skal lyde:

Har tiltalte ikke forsvarer, skal han ved forkynning av tiltalebeslutningen gis kopi av påtalemyndighetens bevisoppgave og underretning om at han kan få gjøre seg kjent med sakens dokumenter.

Ny § 271 a skal lyde:

Retten skal styre saken for å oppnå en forsvarlig, konsentrert og effektiv behandling samt gi partene veiledning for å bidra til en riktig avgjørelse. Saksstyringen og veiledningen skal ikke skje på en måte som kan være egnet til å svekke tilliten til rettens uavhengighet eller objektivitet.

Retten 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.

I den utstrekning det er nødvendig for å sikre en forsvarlig og konsentrert behandling, skal retten så vidt mulig avklare

- a) hvilke materielle tvistepunkter som står sentralt i saken,
- b) om saken reiser spesielle prosessuelle spørsmål, og i tilfelle hvilke,

c) opplegget for bevisføringen og praktiske spørsmål knyttet til gjennomføringen av hovedforhandlingen,

- d) om en skriftlig plan for den videre behandlingen skal utarbeides i samråd med partene, og
- e) andre forhold av betydning.

Retten kan oppfordre påtalemyndigheten, forsvareren og bistandsadvokaten til å utarbeide et felles utkast til fremdriftsplan.

§ 272 skal lyde:

Retten kan under saksforberedelsen avvise saken. Retten kan også frifinne tiltalte fordi det forhold som er beskrevet i tiltalebeslutningen, ikke er straffbart, eller straffansvaret etter beskrivelsen er falt bort. Avgjørelsene treffes i lagmannsretten av tre dommere. I tingretten tar rettens leder avgjørelsen. § 273 annet ledd får tilsvarende anvendelse.

Retten kan under saksforberedelsen avgjøre spørsmål i tilknytning til bevisføringen, herunder om bevis skal nektes ført etter § 292.

§ 273 skal lyde:

Avgjørelser om saksbehandlingen skal treffes så tidlig som mulig under saksforberedelsen. Avgjørelsen kan likevel utsettes til hovedforhandlingen når det er nødvendig for å sikre et forsvarlig avgjørelsesgrunnlag, eller når andre forhold ellers tilsier det.

Avgjørelser om saksbehandlingen under saksforberedelsen treffes etter skriftlig behandling. Muntlig forhandling holdes når hensynet til forsvarlig og rettferdig behandling tilsier det. Den muntlige behandlingen kan begrenses til særlige spørsmål.

Prosessledende avgjørelser under saksforberedelsen er ikke bindende ved hovedforhandlingen eller annet rettsmøte hvor saken avgjøres. Retten behandler bare en begjæring om omgjøring hvis den finner grunn til det. En avgjørelse om saksbehandlingen av overordnet domstol kan bare fravikes på grunnlag av nye opplysninger.

§ 274 skal lyde:

Retten kan beslutte at det skal holdes rettsmøte under saksforberedelsen. Rettsmøtet kan være et fjernmøte.

Tiltalte, fornærmede og etterlatte innkalles når deres tilstedeværelse er nødvendig.

Ny § 274 a skal lyde:

Retten kan gjøre seg kjent med sakens dokumenter når den finner behov for det av hensyn til saksforberedelsen eller den videre behandlingen av saken.

Ny § 274 b skal lyde:

Når retten finner behov for det, kan den pålegge påtalemyndigheten å utarbeide en skriftlig redegjørelse for saken, eller for særlige spørsmål som saken reiser, innen en nærmere fastsatt frist.

Retten sender kopi av redegjørelsen til forsvareren og bistandsadvokaten, med frist for eventuelle merknader.

Ny § 274 c skal lyde:

Når retten finner behov for det, kan den pålegge påtalemyndigheten og forsvareren å inngi sluttinnlegg innen en nærmere fastsatt frist. Sluttinnlegget bør kort angi hvilke rettslige og faktiske spørsmål som er omtvistet, de bevis parten vil føre og en fremdriftsplan for hovedforhandlingen. Retten formidler sluttinnleggene til bistandsadvokaten, med frist for eventuelle bemerkninger.

§ 278 skal lyde:

Hovedforhandlingen er muntlig. Opplesing kan ikke tre i stedet for fri muntlig framstilling. For å lette fremstilling av argumentasjon og bevisføring kan det benyttes disposisjon, illustrasjon, oversikt eller annet hjelpemiddel. Hjelpedokumenter skal ikke utgjøre bevis i saken uavhengig av den redegjørelse de skal være til støtte for, og skal heller ikke ha karakter av skriftlig prosedyre.

Ny § 278 a skal lyde:

Retten skal ved åpningen av hovedforhandlingen avklare om forhandlingene kan foregå som planlagt under saksforberedelsen. Under hovedforhandlingen skal retten påse at forhandlingene gjennomføres konsentrert og forsvarlig. Saksstyringen skal særlig motvirke:

- a) uklarheter og misforståelser,*
- b) unødige avbrytelser og gjentakelser,*
- c) forhandlinger om spørsmål som er uten betydning for avgjørelsen, eller som er tilstrekkelig drøftet, og*
- d) unødig ressurs- og tidsbruk for aktørene og andre, herunder at vitner ikke får forklare seg til det tidspunkt som er fastsatt.*

Blir saken utsatt til nytt rettsmøte, skal det som er foretatt ved den tidligere forhandling, gjentas i så stor utstrekning som noen av dommerne finner nødvendig.

§ 289 annet ledd nytt annet punktum skal lyde:
Bevis kan føres under innledningsforedraget når det bidrar til sakens opplysning og er forsvarlig.

§ 292 skal lyde:

Bevis som mangler beviskraft eller gjelder forhold uten betydning for dommens innhold, kan nektes ført.

Retten kan også nekte et bevis ført når beviset ikke er nødvendig for å sikre et forsvarlig avgjørelsesgrunnlag i samsvar med § 294 første ledd og dets bidrag til sakens opplysning ikke står i et rimelig forhold til hensynet til effektiv saksavvikling. Gir tiltalte en fullstendig tilståelse, bestemmer retten i hvilken utstrekning ytterligere bevisføring om skyldspørsmålet finner sted.

Er det begjært anonym vitneførsel, jf. § 130 a eller § 234 a, kan det ikke føres bevis som kan føre til at identiteten til vitnet eller informanten blir kjent. Avslår retten en begjæring om anonym vitneførsel, kan beviset føres bare dersom påtalemyndigheten likevel vil føre vitnet under full identitet, jf. § 130.

§ 293 skal lyde:

Føres et bevis som motparten ikke har fått tilstrekkelig varsel om, har han krav på utsettelse så langt det er nødvendig for å sikre retten til imøtegåelse.

§ 295 skal lyde:

Regelen i § 274 a gjelder tilsvarende under hovedforhandlingen.

§ 302 skal lyde:

Skriftlige bevis føres ved at beviset gjennomgås, og det som er viktig påpekes. Gjennomgangen skal ikke være mer omstendelig enn behovet for forsvarlig bevisføring tilsier.

§ 314 første og annet ledd skal lyde:

I ankeerklæringen må nevnes:

1. den dom som angripes, om anken gjelder hele dommen eller bare enkelte tiltaleposter, og om den omfatter avgjørelse om inndragning,
2. om angrepet gjelder saksbehandlingen, bevisbedømmelsen under skyldspørsmålet, lovanvendelsen under skyldspørsmålet eller avgjørelsen om straff eller rettsfølge som nevnt i § 2 første ledd nr. 1,
3. når anken gjelder saksbehandlingen, hvilken feil som påberopes.

Videre bør nevnes:

1. ved angrep på bevisbedømmelsen under skyldspørsmålet, hvilken del av bevisbedømmelsen under skyldspørsmålet som bestrides,
2. ved angrep på lovanvendelsen, hvilken feil anken grunnes på,

3. nye bevis som vil måtte bli påberopt,
 4. den endring som påstås.
- § 264 annet ledd gjelder tilsvarende.

§ 315 første ledd skal lyde:

Prosessledende avgjørelser kan ikke brukes som ankegrunn når de etter særskilt lovregel er uangripelige. *Er en avgjørelse som nevnt i § 377 annet ledd benyttet som ankegrunn, gjelder begrensningene der tilsvarende.*

§ 331 tredje ledd nytt annet punktum skal lyde:
Er det tilstrekkelig klart hvilke deler av dommen som ikke er bestridt, kan disse legges til grunn uten opplesning.

§ 377 skal lyde:

Kjennelse eller beslutning kan ankes etter dette kapittel av enhver som avgjørelsen rammer, med *mindre vedkommende kan bruke den som ankegrunn mot en dom eller den etter særskilt lovregel er uangripelig.*

En kjennelse eller beslutning om saksbehandlingen som etter loven skal treffes etter et skjønn over hensiktsmessig og forsvarlig behandling, kan for den skjønsmessige avveiningen bare ankes på det grunnlag at avgjørelsen er uforsvarlig eller klart urimelig.

Reglene i §§ 308 og 309 gjelder tilsvarende.

Overskriften til sjuende del skal lyde:

Sjuende del. Sivile krav

Kapittel 28 oppheves.

§ 427 første ledd tredje punktum skal lyde:
Om kravets forberedelse gjelder § 252 tredje ledd annet punktum, § 264 b første og tredje ledd og § 265 annet ledd bokstav d.

§ 427 nytt femte ledd skal lyde:

Retten kan nekte kravet forfulgt dersom det åpenbart er mest hensiktsmessig å behandle kravet i sivilprosessens former.

§ 428 skal lyde:

Den som har et sivilt krav som nevnt i § 3, kan selv fremme dette i forbindelse med offentlig sak, såfremt hovedforhandling blir holdt. Er det oppnevnt bistandsadvokat, skal kravet alltid fremmes etter bestemmelsen her. *Når prosessøkonomiske grunner tilsier det, og det av hensyn til skadelidtes interesser er forsvarlig, kan retten likevel bestemme at påtalemyndigheten eller en annen prosessfullmek-*

tig skal overta ansvaret for det sivile kravet ved rettslig behandling. Fornærmede med bistandsadvokat kan fremme kravet etter denne bestemmelsen også i saker som pådømmes etter § 248.

Når fornærmede selv fremmer sitt krav, *skal vedkommende anses som part ved behandlingen av det sivile kravet. Om kravets forberedelse gjelder § 264 b annet og tredje ledd og § 265 annet ledd bokstav d. For øvrig gis reglene i loven anvendelse for behandlingen av det sivile kravet så langt de passer og ikke annet er bestemt.*

Retten kan nekte kravet forfulgt dersom det åpenbart er mest hensiktsmessig å behandle kravet i sivilprosessens former.

§ 429 oppheves.

§ 440 oppheves.

§ 449 første ledd skal lyde:

Krav om erstatning eller oppreisning etter strafforfølgning skal settes frem for det politidistriktet som har etterforsket saken. *Sakens dokumenter sendes til departementet, som avgjør kravet. Departementet kan be påtalemyndigheten uttale seg om kravet.* Departementets avgjørelse er ikke enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

§ 462 a skal lyde:

Er en domfelt overlevert eller utlevert til Norge for straffullbyrding på grunnlag av en dom som omfatter flere handlinger, og kan overlevering eller utlevering etter loven i den fremmende staten bare skje for noen av handlingene, fastsetter retten ved beslutning, etter begjæring fra påtalemyndigheten, straff for de handlingene som overlevering eller utlevering kan skje for.

I kapittel 32 skal ny § 462 b lyde:

Kongen kan gi nærmere regler om innkalling og utsettelse med fullbyrding av straff.

§ 463 b oppheves.

II

1. I lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene gjøres følgende endringer:

§ 36 annet ledd skal lyde:

Ved denne prøvelse legger retten i sivile *tvister saksøkerens* fremstilling til grund, sålænge det ikke er godtgjort, at den er uriktig. Ellers foretar retten de nødvendige undersøkelser uten at være bundet ved parternes anførsler.

2. I lov 21. juli 1916 nr. 2 om vidners og sakkyndiges godtgjørelse m.v. gjøres følgende endringer:

§ 10 annet ledd skal lyde:

I andre saker end sivile saker kan ogsaa sakkyndige, som ikke er opnævnt, efter omstændighetene tilkjendes saadan godtgjørelse som ovenfor nævnt.

3. I lov 3. desember 1948 nr. 7 om pensjonsordning for arbeidstakere til sjøs gjøres følgende endringer:

§ 25 annet ledd oppheves.

4. I lov 6. juli 1957 nr. 26 om samordning av pensjons- og trygdeytelser gjøres følgende endringer:

§ 26 tredje ledd annet punktum oppheves.

5. I lov 16. juni 1961 nr. 12 om ymse beitespørsmål gjøres følgende endringer:

§ 16 tredje ledd oppheves.

6. I lov 15. desember 1967 nr. 9 om patenter gjøres følgende endringer:

§ 57 tredje ledd oppheves.

7. I lov 9. juni 1972 nr. 31 om svensk reinbeiting i Norge og norsk reinbeiting i Sverige gjøres følgende endringer:

§ 55 oppheves.

8. I lov 21. juni 1985 nr. 78 om registrering av foretak gjøres følgende endringer:

§ 10-4 annet punktum oppheves. Nåværende tredje punktum blir nytt annet punktum.

9. I lov 21. juni 1985 nr. 79 om enerett til foretaksnavn og andre forretningskjennetegn mv. gjøres følgende endringer:

§ 6-1 tredje ledd oppheves. Nåværende fjerde og femte ledd blir nytt tredje og fjerde ledd.

10. I lov 15. juni 1990 nr. 27 om vern av kretsmønstre for integrerte kretser gjøres følgende endringer:

§ 9 tredje ledd oppheves.

11. I lov 19. juni 1992 nr. 60 om skogsdrift m.v. i statsallmenningene gjøres følgende endringer:

§ 4-9 annet ledd oppheves.

12. I lov 12. mars 1993 nr. 32 om planteforedlerrett gjøres følgende endringer:

§ 22 fjerde ledd oppheves.

13. I lov 4. juni 1993 nr. 58 om allmenngjøring av tariffavtaler m.v. gjøres følgende endringer:

§ 15 annet ledd oppheves. Nåværende tredje ledd blir nytt annet ledd.

14. I lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd gjøres følgende endringer:

§ 25-12 tredje og fjerde ledd oppheves.

15. I lov 13. juni 1997 nr. 44 om aksjeselskaper gjøres følgende endringer:

§ 17-7 første ledd oppheves. Nåværende annet ledd blir nytt første ledd.

16. I lov 13. juni 1997 nr. 45 om allmennaksjeselskaper gjøres følgende endringer:

§ 17-7 første ledd oppheves. Nåværende annet ledd blir nytt første ledd.

17. I lov 26. juni 1998 nr. 41 om kontantstøtte til småbarnsforeldre gjøres følgende endringer:

§ 23 tredje ledd oppheves.

18. I lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa gjøres følgende endringer:

§ 2-1 femte ledd annet punktum oppheves.

19. I lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell m.v. gjøres følgende endringer:

§ 67 annet ledd oppheves.

§ 67 a første ledd annet punktum skal lyde:
Det samme gjelder for *politianmeldelse*.

20. I lov 12. mai 2000 nr. 36 om strålevern gjøres følgende endringer:

§ 23 tredje ledd oppheves.

21. I lov 15. juni 2001 nr. 79 om miljøvern på Svalbard gjøres følgende endringer:

§ 99 annet ledd oppheves.

22. I lov 8. mars 2002 nr. 4 om barnetrygd gjøres følgende endringer:

§ 23 annet ledd oppheves.

23. I lov 14. mars 2003 nr. 15 om beskyttelse av design gjøres følgende endringer:

§ 44 tredje ledd oppheves.

24. I lov 6. juni 2003 nr. 38 om bustadbyggjelag gjøres følgende endringer:

§ 11-7 første ledd oppheves. Nåværende annet ledd blir nytt første ledd.

25. I lov 6. juni 2003 nr. 39 om burettslag gjøres følgende endringer:

§ 12-7 første ledd oppheves. Nåværende annet ledd blir nytt første ledd.

26. I lov 27. juni 2003 nr. 64 om alternativ behandling av sykdom mv. gjøres følgende endringer:

§ 9 femte ledd oppheves.

27. I lov 4. juli 2003 nr. 84 om frittstående skolar gjøres følgende endringer:

§ 7-6 annet punktum oppheves.

28. I lov 5. mars 2004 nr. 12 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenlutninger gjøres følgende endringer:

§ 26 første ledd tredje punktum skal lyde:
En sak som behandles av *påtalemyndigheten*, regnes ikke som avsluttet før *påtalemyndigheten* har avsluttet saken.

§ 33 oppheves.

29. I lov 10. desember 2004 nr. 76 om arbeidsmarkedstjenester gjøres følgende endringer:

§ 29 annet ledd oppheves.

30. I lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff gjøres følgende endringer:

§ 203 femte ledd første punktum oppheves. Nåværende annet punktum blir nytt første punktum.

31. I lov 29. juni 2007 nr. 81 om samvirkeforetak gjøres følgende endringer:

§ 159 første ledd oppheves. Nåværende annet ledd blir nytt første ledd.

32. I lov 9. januar 2009 nr. 2 om kontroll med markedsføring og avtalevilkår mv. gjøres følgende endringer:

§ 48 a tredje ledd oppheves. Nåværende fjerde ledd blir nytt tredje ledd.

33. I lov 26. mars 2010 nr. 8 om beskyttelse av varemerker gjøres følgende endringer:

§ 61 tredje ledd første punktum oppheves. Nåværende annet punktum blir nytt første punktum.

34. I lov 24. juni 2011 nr. 29 om folkehelsearbeid gjøres følgende endringer:

§ 18 annet ledd oppheves.

35. I lov 7. mai 2015 nr. 25 om donasjon og transplantasjon av organ, celler og vev gjøres følgende endringer:

§ 23 a annet ledd oppheves.

§ 23 b tredje ledd oppheves.

36. I lov 7. mai 2015 nr. 26 om obduksjon og avgjeving av lik til undervisning og forskning gjøres følgende endringer:

§ 16 a annet ledd oppheves.

37. I lov 16. juni 2017 nr. 50 om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Diskrimineringsnemnda gjøres følgende endringer:

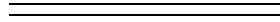
§ 19 paragrafoverskriften skal lyde:

§ 19 *Dom for tiltak*

§ 19 første ledd oppheves. Nåværende annet ledd blir nytt første ledd.

III

1. Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.
2. Kongen kan gi nærmere overgangsregler.



Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

www.publikasjoner.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon – 04/2021

