

## Høringsnotat

---

Avdeling for kriminalitetsforebygging

Dato: 16. desember 2022

Saksnr: 22/6442

Høringsfrist: 16. mars 2023

### **HØRINGSNOTAT – FORSLAG OM ENDRING I STRAFFEPROSESSLOVEN § 458 (BEHANDLINGSMÅTEN FOR SAKER OM BENÅDNING HVOR DØMMENDE RETT ELLER PÅTALEMYNDIGHETEN HAR ANBEFALT BENÅDNING)**

#### **Innhold**

|   |                                                 |   |
|---|-------------------------------------------------|---|
| 1 | Innledning.....                                 | 1 |
| 2 | Gjeldende rett og praksis.....                  | 2 |
| 3 | Departementets foreløpige vurdering.....        | 2 |
| 4 | Økonomiske og administrative konsekvenser ..... | 4 |
| 5 | Forslag til lovendring.....                     | 4 |

#### **1 Innledning**

Etter Grunnloven § 20 kan Kongen i statsråd innvilge benådning for idømt straff. Justis- og beredskapsdepartementet, og i noen grad Kriminalomsorgsdirektoratet, er delegert myndighet til å *avslå* søknader om benådning. I dette høringsnotatet foreslås det en endring i straffeprosessloven, som får betydning for behandlingsmåten i saker hvor departementet mener at benådningssøknaden bør avslås.

I enkelte tilfeller anbefaler påtalemyndigheten at Kongen i statsråd innvilger benådning. Etter straffeprosessloven § 458 kan straff i disse tilfellene ikke fullbyrdes før spørsmålet om benådning er forelagt for Kongen. I saker hvor påtalemyndigheten har anbefalt benådning, forbereder Justis- og beredskapsdepartementet derfor alltid saken for avgjørelse av Kongen i statsråd, også om departementet selv mener at søknaden bør avslås. Det kan stilles spørsmål ved hensiktsmessigheten av denne ordningen, som innebærer at saken avgjøres av Kongen i statsråd i første hånd, uten klagemulighet for den domfelte. I høringsnotatet her tar departementet opp spørsmål om det bør foreslås en

lovendring som åpner for at departementet – dersom det mener at søknaden om benådning ikke bør tas til følge – kan avslå søknaden også i tilfeller hvor påtalemyndigheten har anbefalt benådning. Mener departementet at det ikke bør innvilges benådning, vil departementets avslag i så fall kunne påklages til Kongen i statsråd.

## **2 Gjeldende rett og praksis**

Retten til å benåde idømt straff er forbeholdt Kongen i statsråd. Grunnloven § 20 er imidlertid forstått slik at Kongen har adgang til å delegere sin kompetanse til å *avslå* søknader om benådning. Ved kgl. res. av 5. juni 1981 (forskrift nr. 8703 av samme dato) er Justis- og beredskapsdepartementet bemyndiget til å avslå søknader om benådning. Avslag fra departementet kan påklages til Kongen i statsråd. Med virkning fra 1. juli 2020 er også Kriminalomsorgsdirektoratet tildelt myndighet til å avslå søknader om benådning i første hånd. Ved avslag fra direktoratet er departementet klageinstans. Hensikten med delegeringene var å begrense antallet benådningssaker som må behandles av Kongen i statsråd, å sikre effektivitet, og å frigjøre ressurser på flere nivåer ved forenklet saksgang.

Søknader om benådning forberedes av kriminalomsorgen dersom fullbyrdingen av straffen er påbegynt, og av påtalemyndigheten dersom fullbyrdingen ikke er påbegynt. Dersom direktoratet mener at det bør innvilges benådning, eller påtalemyndigheten har anbefalt benådning, sender direktoratet saken til departementet for behandling her.

Har påtalemyndigheten anbefalt benådning, forbereder departementet alltid saken for Kongen i statsråd, uavhengig av hvilket utfall departementet selv går inn for. Bakgrunnen for denne praksisen er straffeprosessloven § 458 første ledd, som sier at straff som den dømmende rett eller påtalemyndigheten har tilrådd å benåde, ikke kan fullbyrdes før spørsmålet om benådning har vært forelagt Kongen. Den myndighet som departementet har fått til å avslå søknader, unntar ikke uttrykkelig tilfeller der den dømmende rett eller påtalemyndigheten har anbefalt benådning. Men siden straffen etter straffeprosessloven § 458 første ledd ikke kan fullbyrdes før spørsmålet om benådning er forelagt for Kongen, er den praktiske konsekvensen at saken i slike tilfeller uansett må behandles av Kongen i statsråd.

På årsbasis mottar departementet bare et lite antall saker hvor påtalemyndigheten har anbefalt benådning. Av de sakene hvor det ble truffet vedtak i 2020, 2021 eller hittil i 2022, var det hvert år færre enn 10 saker med en slik anbefaling. Videre er det i praksis sjelden at den dømmende rett anbefaler benådning, men det finnes noen eksempler, se avgjørelser i Rt. 1963 side 535 og Rt. 1957 side 1073.

## **3 Departementets foreløpige vurdering**

Når den dømmende rett eller påtalemyndigheten har anbefalt benådning, vil dette normalt være godt begrunnet. Anbefalingen bør derfor veie tungt. Departementet vil holde fast ved at avgjørelse av saken i slike tilfeller ikke skal kunne delegeres til Kriminalomsorgsdirektoratet, i motsetning til det som gjelder benådningssaker uten slik anbefaling. Samtidig er behandling i statsråd en ressurskrevende behandlingsform. Dersom departementet, på tross av den dømmende rett eller påtalemyndighetens anbefaling, mener at søknaden om benådning bør avslås, kan

både hensynet til at den som søker om benådning bør kunne få mulighet til å påklage et avslag, og hensynet til effektivitet, tale for at saken bør kunne avgjøres av departementet i første hånd, med påfølgende adgang for den domfelte til å påklage avslag fra departementet til Kongen i statsråd.

For at en slik ordning skal gi god mening, vil det imidlertid også være nødvendig å endre straffeprosessloven § 458, slik at et eventuelt avslag på benådning fra departementet får rettslig betydning også for spørsmålet om når fullbyrding av straffen kan starte. I motsatt fall vil situasjonen kunne bli at departementet kan avslå søknaden om benådning, men at straffen likevel ikke kan påbegynnes fullbyrdet fordi det følger av § 458 også Kongen i statsråd må ta stilling til anbefalingen om benådning før straffen kan fullbyrdes.

En endring i straffeprosessloven § 458 kan tenkes utformet på forskjellige måter. Én mulighet kunne være å legge til ordene «eller departementet» til slutt i bestemmelsens første ledd. En annen mulighet er å legge inn i straffeprosessloven § 458 første ledd at straffen kan fullbyrdes dersom et avslag fra departementet på søknad om benådning ikke er påklaget innen en nærmere angitt frist. I så fall vil § 458 første ledd kunne lyde slik:

*Straff som den dømmende rett eller påtalemyndigheten har tilrådd å ettergi eller gjøre betinget ved benådning, kan ikke fullbyrdes før spørsmålet om benådning har vært forelagt Kongen. Har departementet avslått en søknad om benådning, kan straffen likevel fullbyrdes dersom departementets avgjørelse ikke er påklaget innen tre uker fra det tidspunkt underretning om vedtaket er kommet frem til vedkommende part.*

Forslaget over er utformet på bakgrunn av forvaltningsloven § 29 første ledd første punktum, som angir som generell regel at fristen for å klage over et forvaltningsvedtak (enkeltvedtak) er tre uker fra det tidspunktet underretning om vedtaket er kommet frem til vedkommende part. Klagefristen på tre uker gjelder også for saker om benådning.

De to alternativene for en lovendring som er nevnt ovenfor er forskjellige i både form og innhold. Mens det etter det førstnevnte alternativet vil være tilstrekkelig for å kunne fullbyrde straffen at departementet har behandlet søknaden om benådning, vil det etter det andre alternativet være et krav både at departementet har behandlet søknaden, og at man deretter avventer fullbyrdingen i tre uker for å se om den som har søkt om benådning, innleverer klage over et avslag fra departementet. Videre vil det være en naturlig forståelse av det andre alternativet at hvis søker innleverer en rettidig klage over et slikt avslag, må klagesaken avgjøres av Kongen i statsråd før straffen kan fullbyrdes.

Slik departementet foreløpig ser det, bør reglene fortsatt sikre at i tilfeller hvor dømmende rett eller påtalemyndigheten har anbefalt benådning, bør ikke straffen kunne fullbyrdes før en søknad om benådning, eller klage over avslag på søknad om benådning, er ferdig behandlet. Dette sikres best ved det sistnevnte alternativet. Forslaget til lovendring er derfor i samsvar med dette alternativet.

Endring i tråd med forslaget her vil endre dagens praksis med at søknader om benådning som har fått støtte fra påtalemyndigheten, behandles i bare én instans

(Kongen i statsråd) uten klageadgang. Hensynet til den som søker om benådning, tilsier en slik endring. Samtidig vil endringen – i tilfeller hvor søkeren får avslag fra departementet, men ikke påklager dette – åpne for at benådningssaken får sin endelige avgjørelse uten at Kongen i statsråd har vært involvert. Siden departementet vurderer søknader om benådning grundig, og domfelte har anledning til å søke om benådning også etter at fullbyrdingen av straffen er påbegynt (men ikke fullført), ser ikke departementet at en slik endring vil redusere den enkeltes rettssikkerhet. Videre er behandling av Kongen i statsråd en ressurskrevende arbeidsform. Endringen kan således bidra til en viss effektivisering i forvaltningen. Endelig presiseres det at forslaget ikke innebærer noen endring i saksbehandlingen for de sakene hvor departementet er enig i at søknaden om benådning bør innvilges. I slike saker vil Justis- og beredskapsdepartementet på vanlig måte forberede saken for avgjørelse av Kongen i statsråd.

#### **4 Økonomiske og administrative konsekvenser**

Forslaget i høringsnotatet vil legge til rette for at departementet kan avslå søknader om benådning av straff også i tilfeller hvor påtalemyndigheten har anbefalt benådning. Et avslag fra departementet vil imidlertid kunne påklages til Kongen i statsråd. Benyttes klageadgangen, vil straffen fortsatt ikke kunne fullbyrdes før Kongen i statsråd har avgjort klagesaken, og dermed tatt stilling til søknaden om benådning. Benyttes ikke klageadgangen, vil straffeprosessloven § 458 første ledd ikke lenger stå i veien for at fullbyrdingen av straffen kan starte når departementet har truffet vedtak.

Gjennom utvidet klagemulighet, men også en risiko for å få avslag fra departementet på søknaden om benådning, kan endringen sies å innebære både en fordel og en viss ulempe for den som søker om benådning og har fått søknaden anbefalt av påtalemyndigheten. For Justis- og beredskapsdepartementet og Kongen i statsråd kan endringen gi en totalt sett mindre ressurskrevende saksbehandling for denne kategorien benådningssaker. Siden det er tale om et lite antall saker per år, er det vanskelig å konkretisere denne besparelsen.

#### **5 Forslag til lovendring**

##### **I**

Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker § 458 første ledd skal lyde:

Straff som den dømmende rett eller påtalemyndigheten har tilrådd å ettergi eller gjøre betinget ved benådning, kan ikke fullbyrdes før spørsmålet om benådning har vært forelagt Kongen. *Har departementet avslått en søknad om benådning, kan straffen likevel fullbyrdes dersom departementets avgjørelse ikke er påklaget innen tre uker fra det tidspunkt underretning om vedtaket er kommet frem til vedkommende part.*

##### **II**

Loven trer i kraft straks.