

Utvalgsmandat til arbeidet med ny straffeprosesslov

1. Innledning

Straffeprosessloven inneholder reglene om hvordan straffesaker skal etterforskes og behandles, virksomheten til myndighetsorganene som håndterer straffesaker, og de ulike aktørene som er involvert.

Någjeldende straffeprosesslov ble vedtatt i 1981. Etter ikraftsettingen 1. januar 1986 er det foretatt en rekke endringer i loven. De mest omfattende endringene ble gjennomført i 1993. Da ble to-instansbehandling av de alvorlige sakene som tidligere startet i lagmannsretten innført. I tillegg ble ankeordningen endret ved at lagmannsretten fikk funksjon som alminnelig ankeinstans. Også etter to-instansreformen har loven vært gjenstand for større endringer, for eksempel i forbindelse med fornærmedes rettigheter.

Loven skal være et egnet redskap for å avdekke og reagere mot straffbare forhold samtidig som den skal ivareta rettssikkerheten til den som får mistanke rettet mot seg. Av hensyn til mistenkte, fornærmede og samfunnet er det viktig at loven legger til rette for en effektiv strafferettspleie. Lovens system bygger likevel på en forutsetning om at hensynet til effektivitet ikke skal gå på bekostning av hensynet til mistenktes grunnleggende rettssikkerhet. I tillegg skal loven på forsvarlig vis ivareta hensynet til fornærmede.

2. Behovet for revisjon

En god straffeprosess må bidra til kvalitet, effektivitet og rettssikkerhet i strafferettspleien, og den må åpne for rasjonell bruk av moderne informasjonsteknologi. Prosessordningen må være tilpasset det mangfold av saker som den teknologiske utvikling, den sosiale mobilitet og samfunnsutviklingen i sin alminnelighet gir opphav til.

Kriminalitetsbildet er i endring og kjennetegnes av økt profesjonalisering, organisering og internasjonalisering. Stadig mer komplekse saker med en stadig mer omfattende bevisførsel reiser spørsmålet om mer organisert saksforberedelse og sterkere dommerstyring. Det er mange forhold som tyder på at straffeprosessloven av 1981 ikke er rustet til å møte disse utfordringene. Straffeprosessloven har dessuten vært gjenstand for en rekke mer enkeltstående endringer de seneste årene, og det er behov for et samlet oversyn og en lovteknisk gjennomgang. Det er i tillegg grunn til å vurdere om straffeprosessloven bør bringes mer i samsvar med sivilprosessen, som relativt nylig har vært gjenstand for en større revisjon. Sentrale brukergrupper har også reist spørsmålet om en full revisjon av loven. Departementet mener tiden derfor er moden for en bred gjennomgang av regelverket for rettergangsmåten i straffesaker. Det bør nedsettes et utvalg («Straffeprosessutvalget») med sikte på å utrede en ny straffeprosesslov som er bedre tilpasset vår tid, og som legger til rette for å avvikle straffesaker rettssikkert og effektivt.

3. Målsettingene med en ny lov

Utvalget skal i første rekke foreta en bred vurdering av lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven) og i samsvar med sine vurderinger legge frem forslag til en ny alminnelig lov som skal avløse denne.

Utvalget skal legge vekt på å utrede og foreslå lovregler om spørsmål der utvalget selv mener det er behov for reform og ta sikte på å utarbeide en lov som er bedre tilpasset vår tid. Forslaget til ny straffeprosesslov skal utarbeides på grunnlag av en overordnet målsetting om en effektiv, rettssikker og tillitvekkende behandling av straffesaker. Forslaget bør reflektere en balansert avveining mellom effektivitet og rettssikkerhet.

Vår straffeprosesslovgivning bygger på grunnleggende prinsipper som anklageprinsippet, offentlighetsprinsippet, muntlighetsprinsippet og bevisumiddelbarhetsprinsippet. Utvalget skal se nærmere på anvendelsen av disse prinsippene i møte med de utfordringene som dagens kriminalitetsbilde stiller oss overfor.

Det er et mål for den nye loven at den i større grad enn den gjeldende skal legge til rette for en effektiv og samhandlende straffesakskjede. En effektiv og rettssikker straffesaksbehandling forutsetter at gjennomføringen tar kort tid. En rask saksbehandling er ikke bare av betydning for effektiviteten i straffesaksbehandlingen, men også for mistenktes rettssikkerhet. Også de menneskelige omkostninger for mistenkte, fornærmede og vitner må antas å bli mindre dersom saken gjennomføres på kort tid. Saksbehandlingen må likevel ikke bli så rask at den blir uforsvarlig. Gjeldende straffeprosesslov er skrevet med tanke på relativt enkle og oversiktlige saker sammenliknet med den virkelighet som i dag preger mye av kriminalitetsbildet. Utvalget skal vurdere reglene, og foreslå endringer som bedre møter dagens utfordringer og samtidig legger til rette for at også de mindre og enkle straffesakene avvikles på en rettssikker og effektiv måte. Det forutsetter en samlet og helhetlig gjennomgang av regelverket med sikte på det mangfoldet av saker som skal håndteres.

Selv om særlige hensyn gjør seg gjeldende i straffeprosessen, bør utvalget trekke veksler på vurderingene som ligger til grunn for tvisteloven fra 2005 som grunnlag for hva som innenfor rammene for en betryggende, tillitvekkende og effektiv straffeprosess gir hensiktsmessige retningslinjer for saksforberedelse, dommerstyring og bevisførsel.

Utvalget skal vurdere muligheter og gevinster som ligger i tilpasning til og rasjonell utnyttning av moderne teknologi, herunder bruk av lyd/bilde ved bevisoptak/etterforskning og i domstolen.

Det må vurderes om reglene for straffesaker oppfyller kravene som følger av internasjonale konvensjoner, særlig Den europeiske menneskerettskonvensjon. En ny straffeprosesslov må utformes slik at de forpliktelser som følger av menneskerettighetene ivaretas og gjennomgående reflekteres i loven.

Loven skal utformes i et klart og godt språk og være informativ og brukervennlig, også for ikke-jurister.

4. Enkelte sentrale spørsmål

Departementet vil peke på enkelte sentrale spørsmål som utvalget bør vurdere, men listen er ikke uttømmende:

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 forberedelsen 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.
3. Det må vurderes om domstolene i større grad enn i dag bør gis adgang til å dele opp forhandlingene og treffe delavgjørelser.
4. En ny lov bør speile den teknologiske utviklingen. I lys av formålet om en rettssikker, effektiv og tillitvekkende straffeprosess bør utvalget vurdere regler om bruk av moderne teknologi på alle stadier av en straffesak, også i aktørenes kommunikasjon med hverandre.
5. Utvalget bør ut fra de samme hensyn vurdere behovet for lyd- og bildeopptak under hovedforhandlingen. I den sammenheng bør det vurderes hvilke konsekvenser eventuelle opptak under bevisførselen bør få for gjennomføringen av for eksempel ankeforhandlingen.
6. I lys av formålet om en mer effektiv straffesaksavvikling bør utvalget vurdere virkemidler for å øke antallet tilståelsessaker. Utvalget bør i den sammenheng vurdere særskilt om det er grunn til å innføre en ordning hvor påtalemyndighetene kan gi bindende tilsagn om strafferabatt dersom siktede tilstår («plea bargaining»). Det bør også vurderes om det er grunnlag for forenklet behandling av straffesaker utover tilståelsessaker. Det har vært reist spørsmål om ordningen med tre dagers varsel til hovedforhandling bør gjelde ubetinget for alle saker. Regelen har vist seg å utgjøre en særlig utfordring i saker der mistenkte er uten kjent bopel.
7. Norsk straffeprosess bygger på et ulovfestet utgangspunkt om fri bevisførsel. Gjeldende lovgivning oppstiller visse begrensninger i dette utgangspunktet. I tillegg kan domstolene oppstille begrensninger på ulovfestet grunnlag, for eksempel for bevis som er fremskaffet på ulovlig måte. Utvalget bør se nærmere på hvilke begrensninger som bør gjelde i prinsippet om fri bevisførsel, særlig vurdert i lys av våre menneskerettslige forpliktelser, samt vurdere en mer utførlig lovfesting av bevisreglene.

8. Utvalget bør vurdere reglene om bruk av forsvarer og bistandsadvokat, herunder se nærmere på forsvarerrollen og det frie forsvarervalg.

9. Utvalget bør se nærmere på rettens sammensetning, både i underinstansen og ankeinstansen. Utvalget skal legge til grunn at juryordningen håndteres i et selvstendig lovarbeid basert på NOU 2011: 13. Når det gjelder lagmannsrettens sammensetning for øvrig, bør utvalget se hen til forslagene i NOU 2011: 13.

10. Det er et spørsmål om det bør skje endringer i reglene om ankesiling og omfanget av prøvingen. Utvalget bør vurdere hvilke kriterier regelen om automatisk anke skal bygge på. Utvalget bør også vurdere om ankeinstansens prøving kan og bør være mer begrenset enn det som følger av gjeldende regelverk.

11. Utvalget bør vurdere konsekvensene av saksbehandlingsfeil, herunder hvilke feil som bør føre til opphevelse av dommen med en ny fullstendig behandling i underinstansen.

12. Innsynsreglene i straffeprosessloven har nylig vært gjenstand for endringer, men ingen full revisjon, jf. lov 21. juni 2013 nr. 86. Reglene er kompliserte og har et fragmentarisk preg. Utvalget bør foreta en helhetlig vurdering av om innsynsretten på de ulike stadiene i straffesaken kan reguleres på en mer hensiktsmessig måte, herunder vurdere innholdet i og en eventuell lovfesting av saksdokumentbegrepet.

13. Utvalget bør se nærmere på om det for saker om erstatning i anledning av forfølgning bør utformes saksbehandlingsregler som gir en mer forutsigbar og effektiv behandling.

14. Våre menneskerettslige forpliktelser har en helt annen betydning og gjennomslagskraft i dag enn da gjeldende straffeprosesslov ble vedtatt. Selv om domstolenes tolkningspraksis sikrer at gjeldende rett i hovedsak er i samsvar med våre menneskerettslige forpliktelser, gir ikke straffeprosessloven alltid et dekkende uttrykk for hva som er gjeldende rett. En ny lov bør gi et dekkende uttrykk for de krav som følger av internasjonale menneskerettskonvensjoner, særlig Den europeiske menneskerettskonvensjon. I tillegg bør utvalget vurdere loven i lys av EUs straffeprosessuelle minstestandarder.

15. Det moderne kriminalitetsbildet preges av økt mobilitet over landegrensene. Det aktualiserer behovet for gjensidig bistand mellom stater i straffesaker. Det er nylig vedtatt endringer i bl.a. utleveringsloven i forbindelse med implementeringen av flere EU-instrumenter, herunder EUs konvensjon om gjensidig hjelp i straffesaker. Utvalget kan vurdere om det i den nye straffeprosessloven er hensiktsmessig å innta regler om gjensidig bistand mellom stater i straffesaker.

Departementet har ikke funnet grunn til særskilt å nevne ytterligere spørsmål som bør vurderes av utvalget. Det tas sikte på en alminnelig revisjon av hele straffeprosessloven og utvalget forutsettes å stå fritt når det gjelder spørsmålet om hvilke reformer den vil foreslå, likevel med de begrensninger som følger av punkt 5.

5. Forholdet til annet lovarbeid

Ved lov 7. mars 2008 nr. 5 ble fornærmedes og etterlattes rettsstilling styrket. Det vises for øvrig til Ot.prp. nr. 11 (2007-2008) og NOU 2006: 10. Siden fornærmedes og etterlattes rettsstilling relativt nylig er vurdert, legger departementet til grunn at behovet for revisjon av disse reglene ikke er stort. Utvalget kan likevel foreslå endringer.

Lovreglene om de skjulte tvangsmidlene i straffeprosesslovens fjerde del er under revisjon. Det vises til Prop. 147 L (2012-2013) og en proposisjon som ventelig vil fremmes for Stortinget i løpet av 2014. Proposisjonene følger opp NOU 2009: 15. Departementet legger til grunn at innholdet i disse reglene, etter ikraftsetting av de siste endringene, i all hovedsak vil være tilfredsstillende. Utvalget kan likevel foreslå endringer.

I Ot.prp. nr. 108 (2008–2009) på side 11 heter det at forslagene til ny politiregisterlov samlet sett fører til at «man etablerer et klarere skille mellom behandling av opplysninger, som vil ble regulert av politiregisterloven, og prosessuelle forhold, som fortsatt vil bli regulert av straffeprosessloven.» Utvalget skal påse at dette skillet ivaretas i ny lov.

Høsten 2014 avgir det såkalte tilregnelighetsutvalget sin utredning. Justis- og beredskapsdepartementet kommer tilbake til utvalget med eventuelle forventninger til hvordan det arbeidet skal håndteres av utvalget.

6. Generelt

Utvalget kan ta opp spørsmål om tolking eller avgrensning av mandatet med Justis- og beredskapsdepartementet. Departementet kan supplere mandatet ved behov.

En viktig del av utvalgets arbeid blir å sørge for innspill fra og dialog med berørte aktører og andre med interesse for arbeidet. I samråd med departementet bør utvalget tidlig vurdere om det er hensiktsmessig å nedsette en eller flere referansegrupper, arrangere debattmøter, seminarer eller på annen måte innhente synspunkter fra relevante fagmiljøer og interessegrupper. En egen nettside for utvalget kan være en egnet måte å bidra til slik informasjonsdeling.

Det pågår et omfattende arbeid med IT-systemene i politi- og påtalesektoren (Merverdiprogrammet). Utvalget forutsettes å ha kontakt med Merverdiprogrammet og innhente nødvendig kompetanse også fra andre med kompetanse innen IKT-arkitektur og -utvikling, for å klarlegge eventuelle tekniske konsekvenser og tilpasninger av forslagene som vurderes.

Utvalget bør trekke vekslers på Lovdatas kompetanse med hensyn til strukturering av avgjørelser, lover og forskrifter.

Utvalget skal i sitt arbeid se hen til rapportene fra Domstoladministrasjonens regelutvalg.

Utvalget skal utforme lovforslagene i samsvar med anbefalingene fra Justis- og beredskapsdepartementet i veilederen «Lovteknikk og lovforberedelse». Utvalget skal fremme forslag til endringer i andre lover og forskrifter, herunder påtaleinstruksen, som er en følge av utvalgets øvrige forslag. Det må vurderes hva som bør reguleres i lov og hva som eventuelt bør reguleres i forskrift eller retningslinjer.

Utvalget skal redegjøre for økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av sine forslag. Utvalget skal i denne sammenheng ta særlig hensyn til de IKT-messige forutsetningene for sine forslag. Minst ett forslag skal være basert på uendret ressursbruk, jf. utredningsinstruksen punkt 3.1.

Den budsjettmessige rammen for utvalgets arbeid vil bli fastsatt særskilt. Utvalget kan etter nærmere avtale med Justis- og beredskapsdepartementet engasjere sakkyndig hjelp til utredningsarbeidet. Om godtgjøring gjelder regulativet for godtgjøring mv. til leder, medlemmer og sekretærer i utvalg, med mindre annet er avtalt.

Utvalget skal avgi sin utredning innen 1. november 2016.