

FORSLAG TIL ENDRINGER I REGLENE OM PÅTALEKOMPETANSE VED IKRAFTTREDELSE AV NY STRAFFELOV

Riksadvokatembetet, 19. mai 2014

1	INNLEDNING	2
1.1	OVERSIKT.....	2
1.2	GJENNOMFØRT INTERNHØRING	3
2	KORT OM GJELDENDE REGULERING AV PÅTALEKOMPETANSE	3
3	RELEVANTE HENSYN VED FORDELINGEN AV PÅTALEKOMPETANSE	4
4	TILTALEKOMPETANSE – STRAFFEPROSESSLOVEN §§ 65 TIL 67	6
4.1	GENERELLE MERKNADER	6
4.2	RIKSADVOKATENS TILTALEKOMPETANSE	6
4.3	STATSADVOKATENS TILTALEKOMPETANSE	8
4.4	POLITIETS TILTALEKOMPETANSE.....	8
4.5	KORT OM MILITÆRE STRAFFESAKER.....	12
5	ANDRE KOMPETANSESPØRSMÅL – HENLEGGELSE-, ANKE-, AKTOR-, OG FULLBYRDELSESKOMPETANSE	12
5.1	HENLEGGELSESKOMPETANSE.....	12
5.2	ANKEKOMPETANSE	12
5.3	AKTORKOMPETANSE	13
5.4	FULLBYRDELSESKOMPETANSE	13
6	TEKNISKE TILPASNINGER I PÅTALEINSTRUKSEN	13
7	BØR KONGEN I STATSRAÐ HA NOEN ROLLE I BEHANDLINGEN AV DEN ENKELTE STRAFFESAK?	14
7.1	GENERELT OM REGJERINGENS ROLLE I STRAFFESAKSBEHANDLINGEN	14
7.2	REGJERINGENS INSTRUKSJONSMYNDIGHET I ENKELTSAKER.....	16
7.3	REGJERINGENS EKSKLUSIVE PÅTALEKOMPETANSE.....	16
8	ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER	17
9	SAMLET OVERSIKT OVER LOVFORSLAG	19

1 Innledning

1.1 Oversikt

Påtalemyndigheten er som kjent delt i tre nivåer, og arbeidsdelingen mellom nivåene følger for en stor del av reglene om påtalekompetanse, herunder særlig bestemmelsene om tiltalekompetanse i straffeprosessloven §§ 64 til 67.

I *punkt 2* gis en oversikt over gjeldende regulering, og i *punkt 3* følger en kort omtale av hensyn som gjør seg gjeldende ved fordeling av påtalekompetanse mellom påtalenivåene.

Reglene om tiltalekompetanse knytter som kjent an til skillet mellom forbrytelser og forseelser, som ikke videreføres i straffeloven 2005. Kompetansefordelingen følger dessuten for en stor del av henvisninger til bestemmelser i straffeloven 1902. Før ikrafttredelse av den nye straffeloven kan skje, er det som et minimum nødvendig med en teknisk tilpasning av straffeprosesslovens regulering (særlig §§ 64 til 67). De nødvendige endringer i reglene om tiltalekompetanse behandles i *punkt 4*. Når man uansett må gjennomgå reguleringen, kunne det i og for seg også være grunn til å foreta en nærmere vurdering av arbeidsfordelingen i påtalemyndigheten. På enkelte punkter drøftes muligheten for en justering av kompetansefordelingen når anledningen nå byr seg, men i hovedsak tas det kun sikte på en teknisk revisjon. Det skyldes dels at en grunnleggende vurdering av kompetansefordelingen mellom de ulike påtalenivåer vil være et betydelig arbeid, dels at en slik utredning bør vente til de omfattende endringsprosesser i etaten har fått sin avklaring – både hva gjelder politistruktur og mulige endringer i inndeling av statsadvokatregionene.¹

I *punkt 5* behandles enkelte andre kompetansespørsmål, knyttet til henleggelses-, anke-, aktor- og fullbyrdelseskompetanse.

I *punkt 6* gis en helt kort gjennomgang av nødvendige tilpasninger i påtaleinstruksen.

Etter dagens ordning har Kongen i statsråd tiltalekompetanse i enkelte særlige tilfeller. Det bør vurderes om denne ordningen skal opprettholdes. Etter riksadvokatens syn er det dessuten grunn til å vurdere om tiden er moden for å bringe loven i samsvar med praksis, og avvikle den rent formelle adgangen for Regjeringen til å instruere påtalemyndigheten i enkeltsaker. Disse spørsmålene behandles i *punkt 7*. Utformingen av de øvrige forslagene i notatet her bygger på at Kongen i statsråd ikke lenger bør ha noen rolle i behandlingen av den *enkelte* straffesak.

Dette notatet behandler i hovedsak fordelingen av påtalekompetanse mellom de ulike nivåer i påtalemyndigheten etter straffeprosessloven kapittel 7. Fellesreglene om påtalen etter straffeloven 1902 kapittel 7 – herunder om krav til påtalebegjæring – behandles ikke, og således behandles heller ikke den nye bestemmelsen i straffeprosessloven § 62a som tilføyes ved ikrafttredelsen av straffeloven 2005. Det avgrenses også mot den nærmere fordelingen av kompetanse innenfor de enkelte påtalenivåer, med unntak for reguleringen i straffeprosessloven § 67 tredje og fjerde ledd av kompetansefordelingen innad i politiet.

¹ Samme standpunkt ble inntatt av Fosheim-utvalget forut for forrige politireform, jf. omtalen av dette i Ot.prp. nr. 98 (2002–2003) s. 7–8.

1.2 Gjennomført internhøring

På et seminar ved Riksadvokatembetet 22. april d.å. ble en tidligere versjon av notatet her drøftet med representanter fra de fleste statsadvokatregionene og et utvalg politidistrikter. En noe bearbeidet versjon av utkastet til notat har så vært forelagt samtlige statsadvokatembeter og politimestre, samt Statsadvokatenes forening og Politijuristene. På grunn av de tidsfrister vi har måttet forholde oss til for vårt innspill til departementet, har høringsfristen vært kort. Riksadvokatens høringsbrev er sendt ut 25. april d.å., med svarfrist 12. mai d.å.

En har mottatt 16 høringsuttalelser. Følgende har uttalt seg:

Agder statsadvokatembeter
Det nasjonale statsadvokatembetet
Hedmark og Oppland statsadvokatembeter
Hordaland statsadvokatembeter
Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter
Nordland statsadvokatembeter
Oslo statsadvokatembeter
Trøndelag statsadvokatembeter
Økokrim

Asker og Bærum politidistrikt
Hedmark politidistrikt
Romerike politidistrikt
Søndre Buskerud politidistrikt
Troms politidistrikt
Østfold politidistrikt

Politijuristene

Det er foretatt enkelte justeringer i notatet på bakgrunn av synspunktene i høringsuttalelsene.

2 Kort om gjeldende regulering av påtalekompetanse

Påtalekompetanse innebærer myndighet til å treffe ulike typer avgjørelser som tar stilling til spørsmålet om straffeskyld. Påtalemyndigheten treffer også avgjørelser i tilknytning til straffesaksbehandlingen som neppe bør kalles påtaleavgjørelser, og som i alle fall ikke innebærer at det tas stilling til spørsmålet om straffeskyld. Til slike vedtak hører iverksetting av etterforskning og tvangsmiddelbruk, som ikke behandles i det følgende.

Man skiller gjerne mellom *negative* påtaleavgjørelser – som kort og godt er henleggelse – og *positive* påtaleavgjørelser, som har det til felles at beslutningen bygger på at vilkårene for straffansvar er til stede. De positive påtalevedtak består i utferdigelse av påtaleunntatelse,² forelegg,³ siktelse med begjæring om tilståelsesdom⁴ eller tiltale.⁵

² Straffeprosessloven §§ 69 til 71. Etter § 71a kan saken dessuten overføres til megling i konfliktråd dersom straffeskyld anses bevist. For lovbrutere under den kriminelle lavalder kan påtalemyndigheten beslutte at saken skal overføres til barneverntjenesten etter § 71b, se også § 224 annet og tredje ledd og § 232a. I så fall kan det ikke konstateres straffeskyld, men det utferdige en siktelse etter samme mønster som for positive påtalevedtak.

³ Straffeprosessloven kapittel 20.

⁴ Straffeprosessloven § 248.

⁵ Straffeprosessloven kapittel 19.

Kompetansen til å treffe negativ påtaleavgjørelse – å henlegge saken – avhenger av om noen er *siktet* for det aktuelle forhold eller ei. Etter påtaleinstruksen § 17-1 første ledd kan politiet beslutte henleggelse i alle saker der ingen er siktet, mens annet ledd bestemmer at spørsmålet om henleggelse “som regel” skal forelegges den tiltalekompetente påtalemyndighet når noen er siktet.⁶

For de ulike positive påtalevedtak følger kompetansefordelingen i hovedsak tiltalekompetansen etter straffeprosessloven §§ 64 flg.⁷ Fordelingen tar utgangspunkt i skillet mellom forbrytelser og forseelser, slik at statsadvokaten avgjør forbrytelsessakene og politiet forseelsessakene, jf. straffeprosessloven § 66 og § 67 annet ledd bokstav a. Fra dette er det gjort en rekke unntak, ved at tiltalekompetansen er lagt til et bestemt påtalenivå for saker som angis med utgangspunkt i om den straffbare handling

- (1) begås av bestemte ansvarssubjekter (handlinger begått i tjenesten av embetsmenn og andre tjenestemenn tilsatt av Kongen, jf. § 64, eller av politi og påtalemyndighet, jf. § 67 sjette ledd),
- (2) forøves på en bestemt måte (trykt skrift/kringkastingssending, jf. § 65 nr. 3),
- (3) innebærer en overtredelse av et bestemt kapittel eller en bestemmelse i straffelovgivningen, eller
- (4) kan medføre en nærmere angitt straff.

De to siste henvisningsmåtene har størst praktisk betydning for kompetansefordelingen.

Avgjørelser om å benytte rettsmidler eller ei er en naturlig forlengelse av de positive påtaleavgjørelser, og kan ses som en type påtalevedtak. Med enkelte unntak følger ankekompetansen reglene om fordeling av tiltalekompetanse, jf. straffeprosessloven § 68.

Også reglene i straffeprosessloven § 76 om hvem som kan være aktor for ulike rettsinstanser, har betydning for fordelingen av påtalekompetanse. Møtende aktor kan i kraft av sin rolle frafalle og endre tiltalen innenfor visse rammer, jf. straffeprosessloven § 254. Dessuten har aktor *plikt* til å vurdere skyldspørsmålet etter endt bevisførsel, og frafalle tiltalen eller nedlegge påstand om frifinnelse når bevissituasjonen klart tilsier det, jf. § 304 første ledd annet punktum. Fordelingen av aktorkompetanse følger bare et stykke på vei tiltalekompetansen. Hovedtrekkene er følgende: Saker ved Høyesterett føres av Den høyere påtalemyndighet (statsadvokatene eller riksadvokaten), jf. straffeprosessloven § 76 første ledd, mens saker i tingrett og lagmannsrett føres av statsadvokatene eller politiet, jf. bestemmelsens annet ledd. Det siste gjelder likevel med den begrensning at såkalte 6-årssaker som utgangspunkt skal føres av en statsadvokat.

3 Relevante hensyn ved fordelingen av påtalekompetanse

Som nevnt innledningsvis, har reglene om påtalekompetanse stor betydning for arbeidsdelingen mellom de tre nivåene i påtalemyndigheten. I dag er det i underkant av 700 påtalejurister i politiet, i overkant av 100 påtalejurister på statsadvokatnivå og 12 jurister ved

⁶ En særregel er straffeprosessloven § 64 første ledd annet punktum som gir riksadvokaten kompetanse til å henlegge saker der tiltalekompetansen er lagt til Kongen i statsråd også når noen er siktet. Se dessuten § 67 fjerde ledd som fastsetter at politiet kan beslutte å overføre forbrytelsessaker som hører under statsadvokatens tiltalekompetanse, til megling i konfliktråd.

⁷ En særregel er straffeprosessloven § 64 annet ledd som fastsetter at Kongen i statsråd har kompetansen til å beslutte påtaleunntak for enkelte lovbrudd der riksadvokaten har tiltalekompetanse.

Riksadvokatembetet. Det følger allerede av dette at arbeidsdeling er nødvendig, og spørsmålet er så hvilke hensyn som bør være styrende for den.

Et første hensyn er at oppgavene i rimelig grad må fordeles på en måte som samsvarer med den hierarkiske oppbyggingen av og bemanningen i etaten. Politiet må med andre ord ha kompetanse til å avgjøre et betydelig antall saker. Noen tall kan tjene til illustrasjon:

I 2013 ble det anmeldt 269 719 forbrytelser og 119 605 forseelser, og politiet påtaleavgjorde 273 199 saker.⁸ I Den høyere påtalemyndighet traff statsadvokatene 61 207 påtaleavgjørelser.⁹ Det foreligger ikke sammenlignbare tall for Riksadvokatembetet, som teller sakene manuelt, og for sakskomplekser, mens tallene for politiet og statsadvokatene gjelder BL-registrerte siktelsesposter.

Etaten er i lys av det ovenstående sårbar for endringer i arbeidsfordelingen som forskyver oppgaver til det høyere påtalenivå. Arbeidsbelastningen i politiet er utvilsomt høy, men en eventuell forskyvning av oppgaver dit vil pulveriseres i langt større grad enn endringer i motsatt retning, og dessuten starter alle saker uansett i politiet. Den merbelastning det vil innebære for politiet å bli tildelt påtalekompetanse for en ny sakstype, er således mindre enn belastningen i Den høyere påtalemyndighet hvis den overtar ansvaret for en ny sakstype.

Uavhengig av selve fordelingen av kompetanse mellom påtalenivåene, er tilstrekkelig klarhet et viktig hensyn ved regelutforming. Dette er for så vidt alltid et selvsagt ideal, men det kan dessuten ha klare negative konsekvenser om man trår feil her. Som kjent er det at en sak ikke er reist av rett påtalemyndighet, en absolutt opphevelsesgrunn, jf. straffeprosessloven § 343 annet ledd nr. 2.

Hva bør så være styrende for hvilke saker som skal behandles av statsadvokatene og av riksadvokaten? Vår gjeldende ordning bygger på den tanke at sakenes viktighet er styrende for hvilket påtalenivå som skal treffe påtaleavgjørelse. Fordi alle saker starter i politiet, og alle saker som behandles av riksadvokaten også har vært behandlet på statsadvokatnivå, vil en sak bl.a. være bedre forberedt jo høyere nivå i påtalemyndigheten som treffer avgjørelsen. Dette innebærer at de viktigste sakene får en særlig betryggende forberedelse, med tilrådning fra underordnet påtalemyndighet i ett eller to ledd – til statsadvokaten og eventuelt videre til riksadvokaten. Den høyere påtalemyndighet har også en større avstand til – og således selvstendighet fra – etterforskningen, med den legitimitet og kritiske distanse det innebærer. I samme retning trekker også en forutsetning om særlig erfarne og kvalifiserte påtalejurister i Den høyere påtalemyndighet.

Hva som anses som viktige saker, har i relasjon til reglene om påtalekompetanse særlig vært knyttet til alvorlighetsgrad, slik denne kommer til uttrykk i strafferammene. Dessuten har lovbruddstypens potensial for å ha en side til grunnlovsrettigheter, offentlig oppmerksomhet, eller utenrikspolitiske hensyn blitt tillagt vekt. I sakstyper der den straffbare handling ofte vil være rettet mot polititjenestemenns tjenestehandlinger, har også hensynet til å sikre en mest mulig uavhengig påtaleavgjørelse spilt inn. I høringsrunden er det dessuten påpekt at behovet for fagledelse gjennom enkeltsaksbehandling også er et relevant hensyn ved fordelingen av påtalekompetanse.

⁸ Anmeldt kriminalitet og straffesaksbehandling 2013. Kommenterte STRASAK-tall. Politidirektoratet.

⁹ Årsrapport for 2013 – Kapittel 445 Den høyere påtalemyndighet, Ra 2012/00964-121.

Det som her er sagt, gjelder ulike påtalevedtak. Fordelingen av aktorkompetanse står i en noe annen stilling. Her har formentlig i første rekke tanker om krav til erfaring og kvalifikasjoner vært styrende.

4 Tiltalekompetanse – straffeprosessloven §§ 65 til 67

4.1 Generelle merknader

De gjeldende kompetanseregler har i det vesentlige fungert tilfredsstillende. I det følgende tas det således i første rekke sikte på en videreføring av rettstilstanden. Dette lar seg imidlertid ikke gjøre fullt ut, i og med at området for det straffbare etter den nye straffeloven ikke på alle punkter samsvarer med gjeldende rett. For så vidt som straffansvaret videreføres, innebærer den nye loven dessuten i noen grad en endret systematikk. Hvis det ikke er særskilt påpekt, er forslagene i det følgende basert på at de ikke representerer realitetsendringer av betydning.

Som følge av at sondringen mellom forbrytelser og forseelser ikke videreføres, vil ikke uttrykket “forbrytelser” bli benyttet i straffeloven 2005. Det er således gjennomgående nødvendig å erstatte dette med “lovbrudd” eller “overtredelser”, hvilket ikke kommenteres nærmere i det følgende.

4.2 Riksadvokatens tiltalekompetanse

Bestemmelsen i § 65 nr. 1 – om forbrytelser som kan straffes med fengsel inntil 21 eller 30 år – kan i hovedsak videreføres slik den står når straffeloven 2005 trer i kraft, med visse tilpasninger.

Det bør i alle fall gjøres en tilpasning til at straffen vil være lik for forsøk på og fullbyrdelse av lovbrudd etter den nye straffeloven. Straffeloven 1902 § 51 fastsetter at forsøk “straffes mildere” enn fullbyrdet overtredelse, og er som kjent forstått slik at den formelle strafferammen dermed beskjæres. For straffebud der øvre strafferamme er fengsel inntil 21 år, vil således strafferammen for forsøk være fengsel i 20 år og 11 måneder når man tar i betraktning reguleringen i § 51, sammenholdt med § 25. Denne reguleringen videreføres ikke i straffeloven 2005 § 78 bokstav a og § 80 bokstav b.¹⁰ Uten en tilpasning til denne endringen vil riksadvokatens eksklusive påtalekompetanse bli utvidet til å omfatte alle saker om forsøk på lovbrudd med 21 eller 30 års strafferamme. Det ville medføre en betydelig utvidelse av Riksadvokatembetets sakstilfang. Utvidelsen vil få størst utslag i saker om drapsforsøk. I perioden 2002 til 2012 ble det etterforsket 384 drap og 462 drapsforsøk.¹¹ Det gir i gjennomsnitt 42 saker per år, som er et betydelig antall i lys av at Riksadvokatembetet utferdiget 188 tiltaler i 2013. Det foreslås derfor at det gjøres unntak for forsøksstiltfeller i 21-årssakene i § 65. I 30-årssakene vil det være tale om få saker, og det kan være grunn til at riksadvokaten behandler også forsøksstiltfellene. For oversiktens skyld bør da formentlig kun 30-årssakene reguleres i nr. 1, slik at 21-årssakene reguleres for seg i nytt nr. 2, således:

¹⁰ Se NOU 2002: 4 s. 90, 461 og 466, der dette fremgår uttrykkelig. Betydningen av reguleringen i straffeloven 2005 §§ 78 og 80 for den øvre strafferammen er ikke direkte berørt i omtalen av bestemmelsene i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) s. 470–471 og Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) s. 268–269 og s. 272–273.

¹¹ Statistisk sentralbyrå, Tabell: 09406: Lovbrudd etterforsket, etter type lovbrudd. Absolutte tall og oppklaringsprosent.

Riksadvokaten avgjør spørsmålet om tiltale når det gjelder:

- 1) lovbrudd som kan straffes med fengsel inntil 30 år,
- 2) lovbrudd som kan straffes med fengsel inntil 21 år, unntatt forsøk på en slik handling, [...]

For ordens skyld bemerkes at forslaget til reguleringen i nr. 2 vil innebære at kompetansen i saker om forsøk på såkalt mordbrann forskyves fra riksadvokaten til statsadvokaten. Det skyldes at forsøk etter straffeloven 1902 § 148 annet ledd straffes likt med fullbyrdet overtredelse, mens denne særreguleringen ikke videreføres i straffeloven 2005 § 355. Kompetansforskyvningen vil ha meget begrenset praktisk betydning.

Det kan videre være grunn til å åpne for en viss fleksibilitet. Riksadvokaten bør gis adgang til å "sile" visse typer saker, og overlate til statsadvokaten å treffe påtalevedtak. Erfaringsmessig kommer en strafferamme på 21 års fengsel til anvendelse i en del saker der det ikke oppstår faktiske eller rettslige spørsmål av annen karakter enn i saker som hører under statsadvokatenes kompetanse. Ofte er det i slike saker heller ikke aktuelt med en straffepåstand i nærheten av lovens maksimum. Det kan da stilles spørsmål om det er riktig ressursbruk at tiltalespørsmålet må avgjøres ved Riksadvokatembetet. De lovbruddskategoriene som reiser denne problemstillingen, er først og fremst overtredelser av straffeloven 1902 § 195 annet ledd om kvalifiserte seksuelle overgrep mot barn under 14 år og narkotikakriminalitet, jf. straffeloven 1902 § 162.¹² I alle fall for disse bestemmelsene er det således et delegasjonsbehov, men det bør kunne åpnes for at riksadvokaten kan overlate påtaleavgjørelsen til statsadvokaten også i andre saker etter nr. 2, enten etter en konkret vurdering i den enkelte sak eller ved generell instruks. Dette kan reguleres i et nytt annet ledd i § 65, således:

I saker som omhandlet i første ledd nr. 2 kan riksadvokaten i den enkelte sak eller ved generell instruks overlate avgjørelsen av tiltalespørsmålet til statsadvokaten.

Dersom forslaget får gjennomslag, vil riksadvokaten i første omgang vurdere delegasjon i enkelttilfeller, og vurdere nærmere om det er grunn til å gi en generell instruks om grupper av saker. En absolutt forutsetning er i så fall at kompetansetildelingen reguleres på en utvetydig måte.

Bestemmelsen i § 65 nr. 2 (ny nr. 3) – om forbrytelser mot angitte kapitler og paragrafer i straffeloven 1902 – må tilpasses den nye straffeloven. Henvisningen til straffeloven 1902 kapittel 8 og 9 svarer i det vesentlige til straffeloven 2005 kapittel 17, som det følgelig kan vises til. Straffeloven 1902 kapittel 10 videreføres ikke i den nye straffeloven. I stedet videreføres bestemmelsene som nye §§ 151 til 154 i et mer omfattende kapittel 19 i straffeloven 2005, og det kan følgelig vises til de aktuelle paragrafene i straffeprosessloven § 65 nr. 2. I den grad straffeloven 1902 §§ 135, 140, 142 og 144 videreføres, skjer det i straffeloven 2005 §§ 183 og 211, som det følgelig kan vises til. En har vurdert om tiltalekompetansen bør tilligge riksadvokaten også i alle saker etter kapittel 16 om folkemord, forbrytelse mot menneskeheten og krigsforbrytelse. Riksadvokaten vil uansett ha tiltalekompetansen for overtredelse av de fleste bestemmelser i kapitlet som følge av strafferammen. For øvrige overtredelser vil saken ofte ha særlig stor allmenn interesse, og skal da forelegges riksadvokaten etter påtaleinstruksen § 22-3. På denne bakgrunn er det ikke

¹² Narkotikaheleriene har stått i en særstilling på grunn av den generelle straffskjerpelsesbestemmelsen i § 317 femte ledd, men denne videreføres ikke i straffeloven 2005 §§ 333 og 338.

tilstrekkelig grunn til en utvidelse av området for riksadvokatens eksklusive kompetanse. Tilsvarende gjelder kapittel 18 om terrorhandlinger.

Bestemmelsen i § 65 nr. 3 (ny nr. 4) – om forbrytelser i trykt skrift eller kringkastingssending, gjør unntak for riksadvokatens eksklusive kompetanse for forbrytelse mot straffeloven 1902 §§ 204 og 204a. De to bestemmelsene videreføres i det vesentlige i straffeloven 2005 §§ 310, 311, 317 og 318, og det kan følgelig henvises til disse.

4.3 Statsadvokatens tiltalekompetanse

I straffeprosessloven § 66 er statsadvokatens tiltalekompetanse negativt definert; statsadvokaten avgjør tiltale spørsmålet når det ikke etter loven hører under andre. Denne tilnærmingen kan videreføres med den tilpasning som følger av forslaget om å oppheve ordningen med eksklusiv påtalekompetanse for Kongen i statsråd.

Rent teknisk nødvendiggjør ikke ikrafttreddelsen av straffeloven 2005 særlige endringer i § 66, utover det som følger av forslaget om å oppheve § 64. Men det kunne i og for seg være grunn til å åpne for en viss fleksibilitet i bestemmelsen. Som nevnt svarer ikke reguleringen i den nye straffeloven fullt ut til den gamle, og reguleringen av politiets kompetanse – som knytter an til straffebudene – vil nødvendigvis bli noe justert. Det kan være vanskelig å overskue fullt ut hvordan dette vil slå ut. Statsadvokatkorpsset vil være sårbart for økt arbeidsbelastning, som uansett må påregnes som en følge av ikrafttreddelsen av ny lov, og det vil da være ønskelig med en viss adgang til å delegere påtalekompetanse til politiet.

I høringsutkastet til notatet her antok riksadvokaten at det vil kunne gi den nødvendige fleksibilitet – og være fullt forsvarlig – om det åpnes for slik delegasjon i relativt enkle saker om grov narkotikaovertrødelse. Forslaget møtte imidlertid motforestillinger fra enkelte hold, blant annet fordi det vurderes som usikkert hvilken tidsbesparelse som kan påregnes. Høringsrunden påviste også behov for noe nærmere utredning. Det foreslås derfor ikke delegasjonsadgang for statsadvokatene.

Derimot er det i høringsrunden tatt til orde for en annen endring som kan sikre den nødvendige fleksibilitet for statsadvokatene, nemlig at det i saker der statsadvokaten har tiltalekompetansen, kan overlates til politiet å utferdige selve tiltalebeslutningen i saken. Dette forslaget er tidligere vurdert av en arbeidsgruppe i rapporten *Mål og arbeidsoppgaver i den høyere påtalemyndighet*, som vedlegges.¹³ Det vises til arbeidsgruppens vurderinger og forslag til endring av påtaleinstruksen § 22-4, som en under en viss tvil slutter seg til. En forutsetning må være at statsadvokatene for forhold der de har tiltalekompetanse tar stilling til alle sider av spørsmålet om straffansvar og utformer fullstendig gjerningsbeskrivelse i sin påtegning til politiet, slik praksis er ved Riksadvokatembetet. Men statsadvokatenes utøvelse av fagledelse på områder der politiet har den ordinære tiltalekompetansen vil unektelig svekkes noe.

4.4 Politiets tiltalekompetanse

Straffeprosessloven § 67 om politiets tiltalekompetanse er den bestemmelsen som krever mest omfattende endring som følger av den nye straffeloven.

¹³ Riksadvokatens publikasjoner nr. 1/2010, se særlig s. 40 og 83.

I det følgende tas det – som ellers i forslaget her – sikte på en stor grad av videreføring av dagens kompetanseregler. Rent lovteknisk kunne det i og for seg være ønskelig med færre oppregninger av straffebud i § 67. Et alternativ er å gi politiet tiltalekompetanse for overtredelser av straffebud med en strafferamme på inntil 3 eller 6 års fengsel. Dette ble vurdert i forbindelse med revisjonen av § 67 i 2003.¹⁴ Det vil imidlertid kunne være vanskelig fullt ut å overskue konsekvensene av en slik regulering, og som nevnt innledningsvis i punkt 1.2, er det ikke nå det rette tidspunkt for mer omfattende endringer.

Annet ledd bokstav a gir politiet tiltalekompetanse i *forseelsessaker*, og bestemmelsen må følgelig oppheves. Spørsmålet er så hvordan politiets kompetanse i det vesentlige kan videreføres som etter dagens regler. Bestemmelsen i § 67 annet ledd bokstav b, som kom inn i loven ved den nevnte revisjonen i 2003, begrenser betydningen av den opprinnelige ordningen med kompetansefordeling med utgangspunkt i sondringen forbrytelser/forseelser. Politiets kompetanse i forseelsessaker har etter revisjonen bare betydning for forseelser der strafferammen er 2 års fengsel eller mer. Det gjelder relativt få bestemmelser, og det er heller ikke et stort antall saker som gjelder overtredelser av disse. På denne bakgrunn er det ikke nødvendig å erstatte annet ledd bokstav a med noe nytt. Lovbrudd som i dag er forseelser med høyere strafferamme enn fengsel i 1 år, og som videreføres med slik høyere strafferamme, kan angis særskilt i § 67 annet ledd ny bokstav b (henvisninger til straffeloven 2005) eller bokstav c (henvisninger til særlovgivningen).

Annet ledd bokstav b (ny bokstav a) gir politiet tiltalekompetanse for forbrytelser som etter loven ikke kan medføre straff av fengsel i mer enn ett år, med visse angitte unntak.

Bestemmelsen gjør for det første unntak for saker etter straffeloven 1902 kapittel 12. Kapitlet videreføres ikke i sin nåværende form i straffeloven 2005, men inngår i nytt kapittel 19 om vern av offentlig myndighet og tilliten til den, som i hovedsak avløser straffeloven 1902 kapittel 10 (Forbrydelser med Hensyn til Udøvelsen af statsborgerlige Rettigheder), kapittel 11 (Forbrydelser i den offentlige Tjeneste), kapittel 12 (Forbrydelser mod den offentlige Myndighed), kapittel 33 (Forseelser i den offentlige Tjeneste) og kapittel 34 (Forseelser mod den offentlige Myndighed). Henvisningen til straffeloven 1902 kapittel 12 bør således ikke erstattes av en henvisning til det nye kapittel 19. Alle bestemmelsene som videreføres fra kapittel 12, kan medføre fengsel i mer enn ett år etter den nye straffeloven (selv om nye kapittel 19 har bestemmelser med lavere strafferamme). Det er således heller ikke aktuelt å angi noen av bestemmelsene som viderefører bestemmelser fra straffeloven 1902 kapittel 12 som unntak fra bestemmelsen om kompetanse for politiet i ettårssaker.

For det andre gjøres det unntak for bestemmelsene i straffeloven 1902 §§ 176 annet ledd, 198 og 237. For så vidt gjelder bestemmelsene i § 176 annet ledd og § 237, er de unntatt politiets kompetanse på grunn av den nære sammenhengen med overtredelser som hører under statsadvokatens kompetanse.¹⁵ Bestemmelsen i § 176 annet ledd, som gjelder utgivelse av forfalskede penger mottatt i god tro, videreføres ikke som eget straffalternativ i den nye bestemmelsen i straffeloven 2005 § 367 om pengefalsk, der strafferammen er fengsel inntil 3 år for forsettlig overtredelse. Etter bestemmelsens annet ledd annet punktum straffes derimot uaktsom overtredelse med fengsel inntil 1 år. Det kan således være grunn til å unnta denne bestemmelsen fra politiets kompetanse. Nettopp tanken om at kompetansen som utgangspunkt bør tilligge samme nivå for uaktsomme og forsettlige overtredelser av en bestemmelse, har

¹⁴ Endringslov 19. desember 2003 nr. 125, i kraft 1. april 2004, se forslag fra arbeidsgruppe I (Jahre-gruppen) i Justisdepartementets «Prosjekt hurtigere straffesaksbehandling» og Ot.prp. nr. 98 (2002–2003) s. 19–25.

¹⁵ Ot.prp. nr. 98 (2002–2003) s. 40.

vært styrende for at § 237 om uaktsom legemsbeskadigelse er unntatt politiets kompetanse. Bestemmelsen videreføres ikke i den nye straffeloven. Om bestemmelsen i § 198 om samleie mellom søsken heter det i lovforarbeidene at slike saker “etter sin natur [er] så spesielle at departementet finner grunn til å la påtalekompetansen ligge hos statsadvokaten”.¹⁶ Straffeloven 2005 § 313 om søskenincest viderefører straffansvaret for slike overtredelser, og strafferammen er fengsel inntil 1 år. Bestemmelsen bør formentlig unntas politiets kompetanse som etter gjeldende rett.

I internhøringen foreslås flere bestemmelser i den nye straffeloven – av ulike relevante grunner – unntatt fra politiets kompetanse i ettårssakene. Det er imidlertid etter hva en kan se ikke tale om unntak som tar sikte på å videreføre dagens rettstilstand, og riksadvokatens har ikke funnet tilstrekkelig grunn til i denne sammenheng å foreslå begrensninger i politiets tiltalekompetanse sammenholdt med gjeldende rett.

Annet ledd bokstav c (ny bokstav b) gir politiet tiltalekompetanse for en rekke forbrytelser mot straffeloven 1902. Følgende bestemmelser fra gjeldende straffelov videreføres i det vesentlige i straffeloven 2005, og kan etter den nye loven medføre fengsel i mer enn ett år:¹⁷

§ 147 annet ledd annet punktum, jf. tredje ledd om innbrudd (ny § 268)
§ 162 første ledd, jf. fjerde og femte ledd om narkotikalovbrudd (ny § 231)
§ 162 b første ledd, jf. tredje og fjerde ledd om dopinglovbrudd (ny § 234)
§§ 182 til 190 om dokumentfalsk (ny §§ 361, 363, 365)
§ 255 om simpelt underslag (ny § 324)
§ 257 om simpelt tyveri (ny § 321)
§ 258 om grovt tyveri (ny § 322)
§ 260 om brukstyveri av motorvogn (ny § 342)
§ 270 om simpelt bedrageri (ny § 371)
§ 271 om grovt bedrageri (ny § 372)
§ 271 a om grovt uaktsomt bedrageri (ny § 374, jf. § 372)¹⁸
§ 286 om regnskapslovbrudd (nye §§ 392 og 393)
§ 292 om grovt skadeverk (ny § 352)
§ 317 første, fjerde og sjettede ledd om heleri og hvitvasking (nye § 332, § 333 første ledd, § 335, jf. §§ 332 og 333 første ledd, § 337, § 338 første ledd, § 340, jf. §§ 337 og 338 første ledd)

Henvisningene i § 67 annet ledd bokstav c bør formentlig endres i tråd med dette.

Det er noe mer tvilsomt hvordan bestemmelsens henvisninger til straffeloven 1902 § 228, jf. § 232, bør videreføres. Straffeloven 2005 viderefører ikke straffskjerpelsesregelen i § 232 i sin nåværende form. I stedet inngår skjerpelsesmomentene i vurderingen av om det foreligger grov kroppskrenkelse etter ny § 272. Ved denne vurderingen inngår også om kroppskrenkelsen har hatt døden til følge – hvilket får direkte betydning for subsumsjonen etter 1902-loven, jf. § 228 annet ledd annet straffalternativ. Det synes således ikke å være noen subsumsjon etter den nye loven som svarer til dagens henvisning til § 228 første ledd, jf. 232. Politiet bør ikke ha tiltalekompetanse i saker med dødsfølge, og det bør således ikke vises til straffeloven 2005 § 272. (Kroppskrenkelse etter straffeloven 2005 § 271 straffes med

¹⁶ Ot.prp. nr. 98 (2002–2003) s. 40.

¹⁷ Straffeloven 1902 § 227 første ledd første punktum om trusler videreføres i straffeloven 2005 § 263, men strafferammen er fengsel inntil 1 år.

¹⁸ Bare grovt uaktsomt *grovt* bedrageri medfører fengsel i mer enn ett år etter 2005-loven.

fengsel inntil 1 år, og politiet vil således ha kompetanse etter bestemmelsen allerede som følge av strafferammen.)

Henvisningen til § 229 første straffalternativ, jf. 232 om legemsbeskadigelse under særdeles skjerpene omstendigheter bør formentlig på bakgrunn av det ovenstående videreføres ved en henvisning til straffeloven 2005 § 273 om kroppsskade, mens det ikke bør henvises til § 274 om grov kroppsskade.

I internhøringen er det foreslått at straffeloven 2005 § 337 første ledd bokstav b om hvitvasking unntas politiets kompetanse. Riksadvokaten fastholder forslaget om at politiet bør ha tiltalekompetanse i disse sakene. Videre er det foreslått at henvisningen i høringsforslaget til § 352 om grovt skadeverk, tas ut. Dette må åpenbart være riktig for så vidt gjelder bestemmelsen i annet ledd om særlig grovt skadeverk, som straffes med fengsel inntil 15 år. Forslaget om at politiet skal ha tiltalekompetanse i saker om overtredelse av første ledd, fastholdes.

Høringsinstansene har i sum tatt til orde for en ikke ubetydelig utvidelse av politiets tiltalekompetanse ved å foreslå at følgende bestemmelser i den nye straffeloven oppregnes i § 67 ny bokstav b:

- § 156 om hindring av offentlig tjenestemann
- § 190 om ulovlig befatning med skytevåpen eller eksplosiver
- § 202 om identitetskrenkelse
- § 221 om uriktig forklaring
- § 233 om grov overtredelse av alkoholloven
- § 235 om grov dopingovertredelse
- § 254 om frihetsberøvelse
- § 255 om grov frihetsberøvelse
- § 272 om grov kroppskrenkelse
- § 325 om grovt underslag
- § 405 om grov formuesforringelse
- § 409 om grov boforringelse under fellesforfølgning

Riksadvokaten finner ikke tilstrekkelig grunn til å foreslå disse utvidelsene av politiets tiltalekompetanse nå, men det kan være grunn til å komme tilbake til flere av forslagene på et senere tidspunkt. For ordens skyld bemerkes at § 221 er særlig vurdert på bakgrunn av riksadvokatens brev 18. februar d.å. med direktiv om håndteringen av konkursspørsmål i saker om trygdebedrageri.¹⁹ Direktivet innebærer at bestemmelsen om falsk forklaring alltid skal benyttes i konkurrens med straffelovens bedrageribestemmelser i saker der vilkårene for det er til stede. Dette har den konsekvens at tiltalespørsmålet hører under statsadvokaten, hvilket var på det rene da direktivet ble gitt.

Annet ledd bokstav d (ny bokstav c) tildeler politiet tiltalekompetanse i saker om overtredelser av særlovgivning som kan straffes med fengsel i mer enn ett år, og som ikke er forseelser. Ikrafttreddelsen av straffeloven 2005 har i utgangspunktet ikke betydning for denne reguleringen.

¹⁹ Se omtalen i vedlegg til riksadvokatens rundskriv nr. 1/2014.

Det er imidlertid grunn til å angi forseelser som kan medføre fengsel i mer enn ett år i bestemmelsen, på grunn av opphevelsen av gjeldende bokstav a. I høringsrunden er nevnt alkoholloven § 10-1 annet ledd, jf. femte ledd og arbeidsmiljøloven § 19-1 annet ledd jf. § 19-7, og riksadvokaten slutter seg til at disse bestemmelsene bør oppregnes i ny bokstav c. I samme stilling står bestemmelsene i kystvaktloven § 36 annet ledd, viltloven § 56 og lakse- og innlandsfiskloven § 49, som følgelig også bør med i oppregningen.

Øvrige innspill fra høringen om bestemmelser i særlovgivningen som kan oppregnes i ny bokstav c, gjelder mulige utvidelser av politiets tiltalekompetanse. En finner ikke tilstrekkelig grunn til å foreslå dette nå. Det kan imidlertid være grunn til å vurdere flere av forslagene nærmere ved en senere anledning, ikke minst forslaget om politikompetanse i saker om overtredelse av våpenloven § 33.

Tredje ledd må tilpasses forslaget til endringer i annet ledd, slik at henvisningene til bokstaver blir riktig. Reguleringen i bestemmelsen innebærer at nyansatte politijurister – uten utvidet påtalekompetanse – kan ta ut tiltale i forseelsaker etter gjeldende annet ledd bokstav a. Når sistnevnte bestemmelse oppheves, bør det gjøres en realitetsendring i tredje ledd, slik at alle politijurister får tiltalekompetanse i ettårssakene etter gjeldende bokstav b (ny bokstav a). Henvisningen til § 228 første ledd jf. § 232 er det formentlig ikke aktuelt å videreføre, jf. det som er sagt om bestemmelsen ovenfor.

Fjerde ledd viser til bestemmelser i straffeloven 1902 som må endres til tilsvarende henvisninger i straffeloven 2005. De aktuelle bestemmelsene videreføres i det alt vesentlige i den nye loven, slik at det ikke byr på problemer å endre henvisningene. Bestemmelsen må for øvrig tilpasses forslaget om at Kongen i statsråd ikke lenger skal ha eksklusiv tiltalekompetanse i visse saker.

Sjette ledd må tilpasses forslaget om at Kongen i statsråd ikke lenger skal ha eksklusiv tiltalekompetanse i visse saker.

4.5 Kort om militære straffesaker

Opphevelsen av sondringen mellom forbrytelser og forseelser i straffeloven 1902 nødvendiggjør en teknisk tilpasning av straffeprosessloven § 474. For øvrig nødvendiggjør ikke ikrafttreddelsen av 2005-loven endringer i bestemmelsen.

5 Andre kompetansespørsmål – henleggelses-, anke-, aktor-, og fullbyrdelseskompetanse

5.1 Henleggelseskompetanse

Ikrafttreddelsen av straffeloven 2005 tilsier ikke i seg selv endringer i henleggelseskompetansen, og det er vel heller ikke noe presserende behov for å endre denne kompetansefordelingen nå.

5.2 Ankekompetanse

Heller ikke bestemmelsen om ankekompetanse i straffeprosessloven § 68 berøres av at den nye straffeloven trer i kraft, utover at bestemmelsen må tilpasses til de endringer som gjøres i tiltalekompetanse: Bestemmelsen i § 64 om eksklusiv kompetanse i visse saker for Kongen i statsråd og § 67 annet ledd bokstav a om politiets tiltalekompetanse i forseelsaker, foreslås

opphevet. Henvisningene i § 68 annet ledd må justeres i samsvar med dette, og det blir ikke lenger behov for bokstavinnstilling.

Annet ledd i § 68 gjør unntak fra bestemmelsen i første ledd om at ankekompetansen følger tiltalekompetansen. Fra dette unntaket er det i annet ledd bokstav b gjort unntak for straffeloven § 228 første ledd jf. § 232 om legemsfornærmelse under særdeles skjerpene omstendigheter, slik at politiet likevel har ankekompetanse i disse sakene. Straffeloven 2005 viderefører ikke § 232. I stedet inngår skjerpelsesmomentene i vurderingen av om det foreligger grov kroppskrenkelse etter ny § 272. Fordi ett av vurderingsmomentene etter bestemmelsen er om kroppskrenkelsen har hatt døden til følge, bør imidlertid ikke politiet ha tiltalekompetanse etter bestemmelsen, jf. punkt 4.4 ovenfor, og unntaket fra unntaket i § 68 annet ledd bokstav b vil dermed ikke lenger ha aktualitet.

I saker der riksadvokaten overlater avgjørelsen av tiltalespørsmålet til statsadvokaten etter forslaget til nytt annet ledd i § 65 bør ankekompetansen kunne følge hovedregelen om at den som har besluttet tiltale – statsadvokaten – også gjør vedtak om anke over dom. Det vil her forutsetningsvis være tale om saker som, til tross for at den høye strafferammen kommer til anvendelse, ikke er av en karakter som krever riksadvokatens oppmerksomhet, ei heller på ankestadiet.

I den grad det er behov for avklaring av hvem som har ankekompetanse i ulike tilfeller der tiltalekompetansen for flere forhold som pådømmes samtidig tilligger forskjellige nivåer i påtalemyndigheten, kan det formentlig mest hensiktsmessig skje ved rundskriv fra riksadvokaten.

5.3 Aktorkompetanse

Spørsmålet om hvilket nivå i påtalemyndigheten som bør aktorere hvilke saker, er ikke sterkt knyttet til spørsmålet om fordeling av tiltalekompetanse, og ikrafttredelsen av ny straffelov har ikke direkte betydning for spørsmålet. Det er således ikke grunn til å foreslå endringer i aktorkompetansen nå.

5.4 Fullbyrdelseskompetanse

Straffeprosessloven § 455 bygger på sondringen mellom forbrytelser og forseelser, som ikke videreføres ved straffeloven 2005, og det er følgelig nødvendig med en tilpasning til den nye loven. Det kan enkelt gjøres ved å la kompetansen til å treffe vedtak om fullbyrdelse av dom følge reglene om tiltalekompetanse, som i dag, men uten henvisning til forbrytelser og forseelser. Dette vil innebære en forenkling av bestemmelsens første ledd, således:

Statsadvokaten gjør vedtak om fullbyrding av *dom*. Beslutningen treffes likevel av politiet i sak hvor politiet har tatt ut tiltale etter § 67 annet ledd. I sak avgjort ved *forelegg* treffes beslutningen av politiet.

En slik regulering innebærer ikke realitetsendringer utover det som eventuelt skyldes underliggende endringer i fordelingen av tiltalekompetanse mellom politiet og statsadvokaten.

6 Tekniske tilpasninger i påtaleinstruksen

Påtaleinstruksen henviser på en rekke punkter til straffeprosesslovens kompetanseregler, og det må således foretas en teknisk tilpasning til de foreslåtte endringene i straffeprosessloven.

En tilpasning til forslagene til endringer i straffeprosessloven § 67 annet ledd er nødvendig i påtaleinstruksen §§ 14-4, 17-5, 18-2, 20-3, 21-1, 22-2, 24-1, 26-2, 27-1, 27-2, 27-3 og 29-1.

Forslaget om å oppheve ordningen med eksklusiv tiltalekompetanse i visse saker for Kongen i statsråd gjør det nødvendig med tilpasninger i påtaleinstruksen §§ 15-3, 17-1, 18-2, 18A-1, 20-3, 20-4, 21-1, 22-2, 22-4, 22-8, 23-1, 27-1, 34-3, 36-2, 36-3 og 36-12.

En har med ett unntak – som gjelder § 22-4, omhandlet i punkt 4.3 – ikke hatt anledning til å gå inn i realiteten i de ovennevnte reguleringene, men bemerker at flere av bestemmelsene formentlig fortjener en nærmere gjennomgang. En har således heller ikke funnet tilstrekkelig grunn til å vurdere nærmere om forståelsen av forbeholdet “som regel” i § 17-1 annet ledd bør presiseres.

7 Bør Kongen i statsråd ha noen rolle i behandlingen av den enkelte straffesak?

7.1 Generelt om Regjeringens rolle i straffesaksbehandlingen

Etter gjeldende straffeprosesslov har Kongen i statsråd – dvs. Regjeringen – som kjent generell instruksjonsmyndighet overfor riksadvokaten, og således formell adgang til å gripe inn i enhver sak, jf. straffeprosessloven § 56 annet ledd. Dessuten er Kongen tillagt eksklusiv påtalekompetanse for visse lovbrudd, jf. § 64.

Hovedtrekkene i dagens ordning av påtalemyndigheten ble innført ved straffeprosessloven 1887 og skriver seg således fra tiden forut for avskaffelsen av personlig kongemakt i Norge. Siden den gang har det vokst frem en bred og tverrpolitisk oppfatning om at påtalemyndigheten bør være mest mulig uavhengig fra politisk innblanding ved sin behandling av enkeltsaker. Den formelle instruksjonsadgangen overfor riksadvokaten har aldri vært benyttet. I saker der Kongen har eksklusiv påtalekompetanse, har riksadvokatens innstilling alltid vært fulgt, så nær som i ett enkeltstående tilfelle.²⁰

I forarbeidene til den gjeldende straffeprosesslov av 1981 er det påpekt at vi har en langvarig praksis for at politiske myndigheter ikke griper inn i strafferettspleien i enkeltsaker. Det er også gjengitt en rekke uttalelser om betydningen av påtalemyndighetens uavhengighet og motforestillinger mot en adgang til politisk innblanding i strafferettspleien.²¹ Når instruksjonsmyndigheten for Kongen likevel ble videreført i 1981-loven, var det i hovedsak begrunnet med et behov for en eller annen form for kontroll med henleggelse.²² Det er i denne sammenheng grunn til å merke seg at lovkomiteen foreslo å oppheve adgangen til å reise privat straffesak. Vurderingen av Kongens rolle bygget således på at man uten en formell instruksjonsadgang ville bli stående helt uten kontrollmekanismer for de negative påtalevedtak.

I tiden som har gått fra vi fikk vår gjeldende straffeprosesslov, er praksis for en politisk uavhengig påtalemyndighet ytterligere styrket, og etter riksadvokatens syn er tiden nå moden for å bringe formalitetene i overensstemmelse med denne praksis.

²⁰ Den aktuelle saken gjaldt en person etter å ha vært satt under tiltale for meget alvorlige landssviksforbrytelser i 1946, rømte til utlandet og returnerte til Norge i 1956. Riksadvokaten hadde – under tvil – foreslått påtaleunntatelse, men Kongen fulgte altså ikke innstillingen, se omtalen i Innstilling om Rettergangsmåten i straffesaker fra Straffeprosesslovkomiteén (1969) s. 168.

²¹ Se Innstilling om Rettergangsmåten i straffesaker fra Straffeprosesslovkomiteén (1969) s. 167–168.

²² Se Innstilling om Rettergangsmåten i straffesaker fra Straffeprosesslovkomiteén (1969) s. 168.

Det foreligger nå også utvilsomt kontrollmekanismer som gjør en slik endring forsvarlig. Riksadvokatens virksomhet er i stor grad lovbundet, og for positive påtalevedtak – tiltaler mv. – fører domstolene kontroll. Negative påtalevedtak – henleggelse – kan bli gjenstand for domstolenes kontroll gjennom privat straffesak, selv om dette rett nok er lite praktisk. Dessuten har muligheten for sivilt søksmål vist seg som et reelt alternativ. Til dette kommer muligheten for klager til Sivilombudsmannen, som formentlig har fått større betydning på straffesaksfeltet de senere år. Rent formelt er riksadvokaten dessuten ikke såkalt uavsettelig embetsmann, men tilhører de “civile Overøvrigheds-Personer”, som etter Grunnloven § 22 første ledd i ytterste konsekvens kan avskjediges av Kongen i statsråd med politisk begrunnelse. Forslaget om å løse Kongen fra enhver form for befatning med enkeltsaksbehandling i strafferettspleien innebærer således på ingen måte at det etableres en påtalemyndighet utenfor politisk kontroll. Det er dermed ikke tale om å innrømme påtalemyndigheten en uavhengighet som svarer fullt ut til den domstolene har. En understrekning av påtalemyndighetens uavhengighet vil således ikke “i realiteten bety å gjøre riksadvokaten til en selvstendig statsmakt på linje med Høyesterett, om enn med et snevrere myndighetsområde”.²³

I den grad man mener det er behov for ytterligere kontroll med riksadvokatens virksomhet, må det for øvrig kunne sies at den rolle Kongen i statsråd har i dag, neppe tilfredsstillende rimelige krav til et kontrollorgan. Enn mindre er et slikt organ egnet til å ha eksklusiv påtalemyndighet i enkeltsaker.

De idealer om en uavhengig påtalemyndighet som den hittidige norske praksis springer ut av, har for øvrig god klangbunn i internasjonale anbefalinger, og internasjonalt er det en utvikling i retning av mer selvstendige påtalemyndigheter, ikke bare i Europa.²⁴ Det er illustrerende når presidenten i International Association of Prosecutors (IAP), Mr. Gerhard Jarosch, uttaler bl.a. følgende i foreningens siste newsletter:

“In a century or two, our successors will look back to today and think that these were the dark days, when prosecutors were still fighting for their independence from the executive branch, from politics and governments. Just like us looking back to the 18th and 19th centuries, when the idea of independent judges was still revolutionary in many countries. In those days, people in power were afraid of ceding their ability to influence the outcome of court proceedings to fair and objective judges who only answered to the law. The idea of the rule of law including the imperative of impartial judges prevailed. Now, several centuries later, no modern politician aware of his reputation would try to change that and openly try to influence our courts. The next step towards a fair and objective justice should be that prosecutors are as equally independent from undue influence as judges. I trust, that this step will be achieved all throughout the globe within the next few decades.”²⁵

I den grad politiske myndigheter har formell instruksjonsmyndighet, legger sentrale internasjonale anbefalinger klare føringer om prosedyrer som bør være på plass for å ivareta

²³ Se Innstilling om Rettergangsmåten i straffesaker fra Straffeprosesslovkomitéen (1969) s. 169.

²⁴ Se om dette, og nærmere om ulike internasjonale standarder, Knut H. Kallerud, “Ikke ... en dommers uavhengighet ...”: Noen betraktninger om påtalemyndighetens stilling sammenlignet med domstolene, I: Engstad m.fl. (red.), *Dommernes uavhengighet*, Oslo 2012 s. 403 flg. punkt 6.

²⁵ International Association of Prosecutors, Newsletter 61, april 2014 s. 3.

rettsstatlige krav.²⁶ Vår gjeldende regulering kan vanskelig sies å være tilfredsstillende holdt opp mot en slik målestokk. Det kan således hevdes at det synes å være uholdbart ikke å gjøre noe, og etter riksadvokatens syn bør det i dagens norske situasjon være helt uaktuelt med en nærmere regulering av Regjeringens rolle i behandlingen av den enkelte straffesak.

For ordens skyld understrekes det at Stortinget naturligvis har ansvaret for kriminalpolitikken, og at det er Regjeringens oppgave å omsette denne i praksis, herunder ved å legge føringer for påtalemyndighetens prioriteringer.

7.2 Regjeringens instruksjonsmyndighet i enkeltsaker

Regjeringens formelle instruksjonsmyndighet er som kjent regulert i straffeprosessloven § 56 annet ledd, som lyder:

“Riksadvokaten har den overordnede ledelse av påtalemyndigheten. Bare Kongen i statsråd kan utferdige alminnelige regler og gi bindende pålegg om utføringen av hans verv.”

En kodifisering av påtalemyndighetens uavhengighet kan gjøres mer eller mindre uttrykkelig. En minimumsløsning er å stryke frasen “og gi bindende pålegg” i annet punktum. Bestemmelsen i en slik beskåret form vil uttrykke (1) at Kongen i statsråd kan gi alminnelige regler, i motsetning til pålegg i enkeltsak, og (2) at generelle regler om straffesaksbehandlingen må gis på Regjeringsnivå, ikke av fagdepartementet. Riksadvokaten antar at det av pedagogiske hensyn også kan være grunn til å legge til følgende som et nytt tredje punktum:

*Riksadvokaten kan ikke instrueres om avgjørelsen av enkeltsaker etter loven her.*²⁷

7.3 Regjeringens eksklusive påtalekompetanse

Straffeloven 1902 § 13 første ledd fastsetter at tiltale i saker som gjelder lovbrudd begått av utlending i utlandet, “alene [kan] reises efter Kongens Bestemmelse”. Dette er forstått slik at Regjeringen må gi sin tilslutning til straffeforfølgning, mens riksadvokaten utformer den konkrete tiltalebeslutning. Ved vedtakelsen av straffeloven 2005 ble kompetansen i slike saker besluttet overført til riksadvokaten, ved at straffeprosessloven § 65 fikk et nytt nr. 4. I Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) s. 487 heter det bl.a. følgende om lovendringen:

“Straffelovkommisjonen har med tilslutning fra høringsinstansene foreslått at kompetansen skal legges til riksadvokaten. Langt de fleste saker hvor det tas ut tiltale mot utlendinger for handlinger forøvet i utlandet, har ingen utenrikspolitiske implikasjoner, som er begrunnelsen for at kompetansen inntil nå har ligget hos Kongen i statsråd. Den særskilte kompetanseregulering, som har gjort det nødvendig å treffe tiltalevedtaket ved kongelig resolusjon, har vært et unødvendig kompliserende og forsinkende ledd i mange forholdsvis kurante saker. Departementet er derfor enig i at kompetansen i disse saker flyttes til riksadvokaten, og legger til grunn at i de få saker hvor tiltalespørsmålet kan ha utenrikspolitiske konsekvenser, vil riksadvokaten konsultere Utenriksdepartementet.”

²⁶ Se note 24.

²⁷ Samme endringsforslag er fremsatt av Kallerud, op.cit., punkt 7.

Riksadvokaten legger til grunn at det som her er sagt om at Kongen i statsråd utgjør et unødvendig kompliserende og forsinkende ledd, også gjør seg gjeldende for så vidt gjelder Kongens eksklusive kompetanse etter straffeprosessloven § 64.

Straffeprosesslovkomiteen foreslo i sin tid å videreføre reguleringen i *straffeloven* om straffeforfølgning “etter Kongens bestemmelse” (§§ 13, 96, 103 og 130),²⁸ men å oppheve ordningen med eksklusiv påtalekompetanse etter *straffeprosessloven*.²⁹

Forslaget om å overføre kompetansen etter straffeprosessloven § 64 til riksadvokaten ble begrunnet med “det prinsipielle syn at politiske myndigheter bør ha minst mulig befatning med konkrete påtaleavgjørelser”.

Departementet uttalte at “[m]an er i prinsippet enig i dette, men er likevel kommet til at Kongens eksklusive påtalekompetanse etter straffeprosessloven bør opprettholdes, med visse justeringer for så vidt angår hvilke handlinger den skal omfatte”.³⁰ Begrunnelsen som ble gitt for å fravike løsningen det prinsipielle syn ga anvisning på, var kort: “Det er spørsmål om relativt få enkeltavgjørelser som i alminnelighet vil ha stor offentlig interesse. I praksis har ordningen fungert tilfredsstillende.”³¹

Etter riksadvokatens syn kan det i lys av erfaringene med straffeprosessloven av 1981 stilles spørsmål ved hvor tilfredsstillende ordningen egentlig har fungert, og i alle fall er det grunn til å stille seg kritisk til hvor godt den vil fungere i situasjoner som kan oppstå. Det er fortsatt dekkende at det er tale om få aktuelle saker. Men man har bl.a. hatt en sak om en statsråds misligheter knyttet til reiseregninger. Dette illustrerer at det kan bli reist et prinsipielt meget problematisk habilitetsspørsmål. Etter dagens strenge syn på habilitetskrav, kan det tenkes situasjoner der det vanskelig vil bli akseptert at regjeringen skal ta stilling til spørsmålet om straffeforfølgning av en regjeringskollega. Helt sentralt i en slik situasjon er at eventuell inhabilitet ikke vil la seg reparere: Mens loven kjenner en ordning med både setteriksadvokat og settestatsråd for så vidt gjelder den enkelte minister, er det ingen setteordning for Kongen i statsråd.

Lovteknisk kan forslaget om at Kongen i statsråd ikke skal ha eksklusiv påtalekompetanse for noen lovbrudd gjennomføres ved at straffeprosessloven § 64 oppheves.

8 Økonomiske og administrative konsekvenser

Ikrafttreddelsen av den nye straffeloven vil samlet sett ha betydelige konsekvenser og kreve atskillige tilpasninger og opplæringstiltak. De ovenstående forslag til endringer av påtalereglene tar imidlertid i hovedsak sikte på en rent teknisk revisjon, og vil følgelig i seg selv ha begrensede økonomiske og administrative konsekvenser.

Konsekvenser av å utvide politiets påtalekompetanse er for øvrig beskrevet i Ot.prp. nr. 98 (2002–2003) kapittel 7, og det som der er sagt er fremdeles dekkende. En innskrenkning av politiets kompetanse vil lett kunne sprengte kapasiteten i Den høyere påtalemyndighet, med alt det kan innebære av tidsspille og annet effektivitetstap. I en situasjon der det er vanskelig å

²⁸ Straffeloven 1902 §§ 96, 103 og 130 videreføres ikke i 2005-loven, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) s. 150 og s. 229–230. Som nevnt i brødeteksten ovenfor overføres § 13 i endret form til straffeprosessloven.

²⁹ Se Innstilling om Rettergangsmåten i straffesaker fra Straffeprosesslovkomiteén (1969) s. 175–176.

³⁰ Ot.prp. nr. 35 (1978–79) s. 117.

³¹ L.c.

overskue fullt ut hvordan nyanseforskjellene mellom den gamle og den nye straffeloven vil slå ut for kompetansefordelingen i påtalemyndigheten, er det som nevnt i punkt 3 større risiko ved en innsnevring av politiets påtalekompetanse enn ved en utvidelse. Det må også tas i betraktning at politiet står foran store endringsprosesser, slik at behovet for fagledelse fra statsadvokatene vil kunne være spesielt stort i årene som kommer. Det ville være meget uheldig om statsadvokatene av kapasitetsgrunner måtte nedprioritere annen fagledelse enn den som kommer til uttrykk gjennom behandling av enkeltsaker.

Flere av høringsinstansene har pekt på at straffskjerpelser i den nye loven kan få store konsekvenser for hvilke saker som etter hovedregelen skal aktoreres av en statsadvokat, og viktigere – om enn utenfor emnet for notatet her – som skal behandles med lagrette. Den bestemmelse som særlig vekker bekymring er straffeloven 2005 § 274 første ledd om grov kroppsskade, som straffes med fengsel inntil 10 år. Strafferammen kommer til anvendelse for typetilfeller som i dag omfattes av straffeloven 1902 § 229 annet straffalternativ, der strafferammen er fengsel inntil 6 år. Det er formentlig tale om et betydelig antall saker.

Hva gjelder forslaget om å oppheve ordningen med eksklusiv kompetanse for Kongen i statsråd i visse saker, er det først og fremst av prinsipiell – og ikke praktisk – betydning. Det er her tale om et lite antall saker, men i de sakene det gjelder, er det for så vidt et forsinkende element at man har et fjerde påtalenivå. Forslaget om å oppheve instruksjonsmyndigheten for Kongen i statsråd overfor riksadvokaten har kun prinsipiell betydning idet adgangen som nevnt ikke benyttes.

9 Samlet oversikt over lovforslag

I lov 22 mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker foreslås følgende endringer:

§ 56 annet ledd skal lyde:

Riksadvokaten har den overordnede ledelse av påtalemyndigheten. Bare Kongen i statsråd kan utferdige alminnelige regler om utføringen av hans verv. Riksadvokaten kan ikke instrueres om avgjørelsen av enkeltsaker etter loven her.

§ 64 oppheves.

§ 65 skal lyde:

Riksadvokaten avgjør spørsmålet om tiltale når det gjelder:

- 1) lovbrudd som kan straffes med fengsel inntil 30 år,
- 2) lovbrudd som kan straffes med fengsel inntil 21 år, unntatt forsøk på en slik handling,
- 3) overtredelse av straffeloven [2005] kap 17 eller §§ 151, 152, 153, 154, 183 eller 211,
- 4) lovbrudd ved trykt skrift eller i kringkastingssending, unntatt overtredelse av straffeloven [2005] §§ 310, 311, 317 og 318.

I saker som omhandlet i første ledd nr. 2 kan riksadvokaten i den enkelte sak eller ved generell instruks overlate avgjørelsen av tiltalespørsmålet til statsadvokaten.

§ 66 skal lyde:

Statsadvokaten avgjør spørsmålet om tiltale når det ikke hører under riksadvokaten eller politiet.

§ 67 annet til fjerde ledd skal lyde:

Hvis ikke annet er bestemt i loven her, avgjør politiet spørsmålet om tiltale i saker om

- a) overtredelse som etter loven ikke kan medføre straff av fengsel i mer enn ett år, med unntak av saker etter straffeloven [2005] §§ 367 annet ledd annet punktum og 313,
- b) overtredelse av straffeloven [2005] §§ 231, 234, 268, 273, 321, 322, 324, 332, 333 første ledd, 335, jf. 332 og 333 første ledd, 337, 338 første ledd, 340, jf. 337 og 338 første ledd, 342, 352 første ledd, 361, 363, 365, 371, 372, 374, jf. 372, 392 og 393.
- c) overtredelse av militær straffelov § 34 annet ledd annet straffalternativ, jf. tredje ledd, lov om toll og vareførsel § 16-7, merverdiavgiftsloven § 21-4, ligningsloven § 12-1, utlendingsloven § 108 tredje ledd, jf. sjette ledd, regnskapsloven § 8-5 første ledd første og tredje punktum, jf. tredje ledd første punktum, bokføringsloven § 15 første ledd første og tredje punktum, jf. tredje ledd første punktum, alkoholloven § 10-1 annet ledd, arbeidsmiljøloven § 19-1 annet ledd, kystvaktloven § 36 annet ledd, viltloven § 56 og lakse- og innlandsfiskloven § 49.

I saker som nevnt i annet ledd bokstav *b* og *c*, avgjør politimesteren spørsmålet om tiltale.³² Etter generelle retningslinjer gitt av riksadvokaten kan politimesteren med skriftlig samtykke fra førstestatsadvokaten beslutte at også andre tjenestemenn med juridisk embetseksamen eller mastergrad i rettsvitenskap innen påtalemyndigheten i politiet skal ha slik myndighet. Alle tjenestemenn innen påtalemyndigheten i politiet kan likevel utferdige forelegg i saker som nevnt i annet ledd bokstav *a*.

Politiet kan beslutte at *saker skal* overføres til meglings i konfliktråd når ikke spørsmålet om tiltale hører *under riksadvokaten*. Politimesteren kan delegere påtalekompetanse til lensmenn og politistasjonssjefer til å overføre straffesaker for overtredelse av straffeloven [2005] §§ 268, 271, 321, 322, 323, 326, 334, 339, 342, 351, 352 tredje ledd³³ og 373 til behandling i konfliktrådet, dersom dette er nødvendig.

§ 67 sjette ledd tredje punktum skal lyde:

Lederen eller en annen i organet med juridisk embetseksamen eller mastergrad i rettsvitenskap som lederen gir fullmakt i henhold til generelle retningslinjer gitt av riksadvokaten, avgjør spørsmålet om tiltale når påtalespørsmålet ikke hører *under riksadvokaten*.

§ 68 første og annet ledd skal lyde:

Den myndighet som har besluttet tiltale, gjør vedtak om anke over dom.

Fra regelen i første ledd gjelder *det unntak at statsadvokaten* treffer vedtak om anke i saker der politiet har tatt ut tiltale etter § 67 annet ledd bokstav *b* eller *c*, og i så fall også for forhold i saken der politiet har tatt ut tiltale etter § 67 annet ledd bokstav *a*.³⁴ Politiet kan likevel vedta dommen.

§ 76 tredje ledd skal lyde:

Saker ved lagmannsrett og tingrett som gjelder *lovbrudd* som etter loven kan medføre fengsel i mer enn 6 år, eller sak hvor påtalemyndigheten vil påstå idømmelse av særreaksjon eller forvaring, skal under hoved- og ankeforhandling føres av en *statsadvokat*. Når særlige grunner foreligger, kan en advokat, en polititjenestemann som tilhører påtalemyndigheten, eller en fullmektig ved riksadvokatembetet føre en slik sak. Beslutningen om å overdra saken til en fullmektig ved riksadvokatembetet treffes av riksadvokaten. For øvrig treffes avgjørelser etter tredje punktum av den påtalemyndighet som har påtalekompetansen. Utenfor hoved- eller ankeforhandling kan statsadvokaten overlate til en advokat eller polititjenestemann som tilhører påtalemyndigheten, å føre saken. Det samme gjelder når siktede i retten har gitt en uforbeholden tilståelse som styrkes av de øvrige opplysninger i saken, og saken ikke kan medføre fengsel i mer enn 10 år. Annet punktum gjelder tilsvarende.

³² Dette innebærer en utvidelse av påtalekompetansen for politijurister uten utvidet påtalekompetanse, sammenlignet med dagens situasjon, fordi gamle bokstav *a* omfatter forseelser, mens nye *a* er gamle *b* som omfatter ettårssakene. Tanken er at de nyansatte politijuristene fortsatt bør ha tiltalekompetanse i noen saker, og systemet må ikke kompliseres for mye.

³³ Simpelt uaktsomt grovt skadeverk i strl. 1902 § 391 tredje ledd videreføres ikke, men bestemmelsens annet straffalternativ gjelder grovt uaktsomt grovt skadeverk, så det bør formentlig vises til strl. 2005 § 352 tredje ledd om grovt uaktsomt grovt skadeverk.

³⁴ Unntaket for saker om overtredelse av strl. 1902 § 228 første ledd jf. § 232 må formentlig utgå, fordi politiet ikke bør avgjøre ankespørsmålet i saker med dødsfølge, som inngår som vurderingsmoment etter strl. 2005 § 272 om grov kroppskrenkelse.

§ 403 tredje ledd annet punktum oppheves.

§ 455 første ledd skal lyde:

Statsadvokaten gjør vedtak om fullbyrding av *dom*. Beslutningen treffes likevel av politiet i sak hvor politiet har tatt ut tiltale etter § 67 annet ledd. I sak avgjort ved *forelegg treffes* beslutningen av politiet. For dom som beslutter å fullbyrde subsidiær fengselsstraff etter straffeloven § 28 b første ledd bokstav a, reststraff etter prøveløslatelse etter straffegjennomføringsloven § 44 annet ledd og fengselsstraff etter straffeloven § 54 nr. 2, treffes vedtak om fullbyrding av regionalt nivå i kriminalomsorgen.

§ 474 skal lyde:

I fredstid avgjør statsadvokaten spørsmålet om tiltale i saker om militære *lovbrudd* når det ikke hører *under riksadvokaten*. Politiet avgjør spørsmålet om tiltale i saker om militære *lovbrudd* dersom politiet ellers har slik kompetanse med hjemmel i § 67 andre ledd. Generaladvokaten, førstekrigsadvokaten og krigsadvokaten har samme kompetanse som politimesteren til å ta ut tiltale.

I krigstid avgjør generaladvokaten eller førstekrigsadvokaten spørsmålet om tiltale i saker om militære *lovbrudd* når det ikke hører *under riksadvokaten*. I unntakstilfeller kan avgjørelse treffes av statsadvokaten. Krigsadvokaten har samme kompetanse til å utferdige forelegg som politiets embets- og tjenestemenn med påtalemyndighet.

I forskrift 28. juni 1985 nr. 1679 om ordningen av påtalemyndigheten foreslås følgende endringer:

§ 22-4 skal lyde:

Beslutter riksadvokaten å reise tiltale, kan det overlates til statsadvokaten å utferdige tiltalebeslutningen. I de tilfeller statsadvokaten beslutter tiltale, kan det overlates til politiet å utferdige tiltalebeslutningen.