

Utkast til høringsnotat om forslag til midlertidig lov om endringer i rettens sammensetning mv. for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-19

(Redigert 7. april 2020 etter styrets behandling 6. april 2020)

| | | |
|-----------------|---|------------------|
| <u>1</u> | <u>BAKGRUNN FOR FORSLAGENE</u> | <u>3</u> |
| <u>2</u> | <u>OVERORDNEDE HENSYN</u> | <u>5</u> |
| 2.1 | RETTSSIKKERHET | 5 |
| 2.2 | LEKDOMMERDELTAELSE | 6 |
| <u>3</u> | <u>MIDLERTIDIGE ENDRINGER I LAGMANNSRETTENS SAMMENSETNING</u> | <u>8</u> |
| 3.1 | GJELDENE RETT | 8 |
| 3.2 | BEHOV FOR ENDRINGER | 8 |
| 3.3 | DOMSTOLADMINISTRASJONENS VURDERING OG FORSLAG TIL ENDRINGER | 10 |
| 3.3.1 | OVERORDNET VURDERING | 10 |
| 3.3.2 | ANTALL MEDDOMMERE VED ANKER OVER BEVISBEDØMMELSEN | 11 |
| 3.3.3 | STEMMETALL FOR DOMFELLEELSE | 12 |
| 3.3.4 | MEDDOMMERE VED ANKER OVER STRAFFUTMÅLINGEN | 12 |
| 3.3.5 | ADGANG TIL Å FORTSETTE FORHANDLINGENE MED REDUSERT ANTALL DOMMERE VED FORFALL UNDERVEIS | 14 |
| <u>4</u> | <u>MIDLERTIDIGE ENDRINGER I TINGRETTENS SAMMENSETNING</u> | <u>15</u> |
| 4.1 | GJELDENE RETT | 16 |
| 4.2 | BEHOV FOR ENDRINGER | 16 |
| 4.3 | DOMSTOLADMINISTRASJONENS VURDERING OG FORSLAG TIL ENDRINGER | 17 |
| 4.3.1 | ADGANG TIL Å BEHANDLE STRAFFESAKER UTEN MEDDOMMERE | 17 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 4.3.2 | ADGANG TIL Å FORTSETTE FORHANDLINGER UTEN MEDDOMMERE VED FORFALL UNDERVEIS | 18 |
| 5 | <u>UTVIDELSE AV ØVRE STRAFFERAMME FOR PÅDØMMELSE SOM TILSTÅELSESSAK</u> | 19 |
| 5.1 | GJELDENE RETT | 19 |
| 5.2 | BEHOVET FOR ENDRINGER | 20 |
| 5.3 | DOMSTOLADMINISTRASJONENS VURDERING OG FORSLAG TIL ENDRINGER | 20 |
| 6 | <u>EVENTUELL HENVISNING AV SIVILE KRAV TIL KONTORET FOR VOLDSOFFERERSTATNING VED UTSATT BEHANDLING AV KRAVET ETTER STRAFFEPROSESSLOVEN § 431</u> | 21 |
| 7 | <u>ADGANG TIL Å KOMBINERE FJERNMØTE OG SKRIFTLIG BEHANDLING I BEGRENSEDE ANKER I LAGMANNSRETTE</u> | 23 |
| 8 | <u>ENDRINGER I REGLER OM MEDDOMMERVALG, TREKNINGSKRETSET OG TILKALLING AV MEDDOMMERE</u> | 25 |
| 8.1 | VALG AV MEDDOMMERE OG SKJØNNSMEDLEMMER | 25 |
| 8.1.1 | GJELDENE RETT | 25 |
| 8.1.2 | BEHOV FOR ENDRINGER OG ENDRINGSFORSLAG | 26 |
| 8.2 | TREKNINGSKRETSET | 28 |
| 8.2.1 | GJELDENE RETT | 28 |
| 8.2.2 | BEHOV FOR ENDRINGER OG ENDRINGSFORSLAG | 28 |
| 8.3 | TILKALLING AV MEDDOMMERE | 29 |
| 8.3.1 | GJELDENE RETT | 29 |
| 8.3.2 | BEHOV FOR ENDRINGER OG ENDRINGSFORSLAG | 30 |
| 9 | <u>IKRAFTTREDELSE, VARIGHET, BEHOV FOR OVERGANGSREGLER VED OPPHØR AV DE MIDLERTIDIGE REGLERNE OG FORHOLDET TIL COVID-19-FORSKRIFTE PÅ JUSTISSEKTORENS OMRÅDE</u> | 31 |
| 9.1 | IKRAFTTREDELSE | 31 |

| | | |
|------------|--|-----------|
| 9.2 | VARIGHET | 31 |
| 9.3 | BEHOV FOR OVERGANGSBESTEMMELSER VED OPPHØR AV DEN MIDLERTIDIGE REGULERINGEN | 32 |
| 9.4 | FORHOLDET TIL COVID-19-FORSKRIFTEN PÅ JUSTISSEKTORENS OMRÅDE | 32 |
| 10 | <u>ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER</u> | 33 |
| 11 | <u>MERKNADER TIL DE ENKELTE BESTEMMELSENE</u> | 33 |
| 12 | <u>LOVUTKAST</u> | 38 |
| 13 | <u>FORSLAG TIL ENDRING I COVID-19-FORSKRIFTEN</u> | 40 |

1 Bakgrunn for forslagene

Covid-19-epidemien påvirker alle deler av samfunnet, også domstolenes virksomhet. Fra 12. mars 2020 har myndighetene vedtatt strenge tiltak for å hindre og begrense risiko for spredning av Covid-19 og for å opprettholde tilstrekkelig kapasitet i helse- og omsorgstjenesten. Tiltakene omfattet blant annet stenging av utdanningsinstitusjoner og forbud mot flere typer virksomhet og arrangementer, i tillegg til bestemmelser om isolasjon og karantene.¹ Omfanget av tiltakene understreker alvorret i smittetrusselen.

Myndighetene har i tillegg gitt anbefalinger om hvordan befolkningen bør forholde seg, blant annet ved å holde avstand.² På regjeringens pressekonferanse 24. mars 2020 ble anbefalingene om å holde avstand til andre personer skjerpet. Anbefalingen er nå at man bør holde en avstand på minst to meter innendørs.³ Det er også gitt anbefalinger om at man ikke bør være flere enn fem personer samlet.⁴

¹ Flere av tiltakene er senere regulert samlet i forskrift av 27. mars 2020 nr. 470 om smitteverntiltak mv. ved koronautbruddet (Covid-19-forskriften).

² Covid-19-forskriften § 4 lyder slik: «For å hindre eller begrense spredning av SARS CoV-2-virus i befolkningen, gir Helsedirektoratet anbefalinger om fysisk avstand som skal holdes mellom personer og begrensninger på antall personer som kan samles i en gruppe.»

³ Se for eksempel <https://helsenorge.no/koronavirus/arrangement-og-aktiviteter>

⁴ Dette rådet synes først og fremst knyttet til opphold utendørs.

Domstolene har en kritisk samfunnsfunksjon knyttet til lov og orden. Ikke minst i en tid med omfattende myndighetstiltak har domstolene en særlig viktig funksjon som vokter av rettsstaten.

Samtidig må domstolene, som resten av samfunnet, overholde de smitteverntiltak som innføres og bør følge myndighetenes faglige råd og anbefalinger så langt det lar seg gjøre. De nåværende tiltakene og anbefalingene har store konsekvenser for domstolenes mulighet til å avholde rettsforhandlinger. Særlig gjelder dette i straffesaker som avgjøres med meddommere. I tingretten settes retten med en fagdommer og to meddommere. I lagmannsretten settes retten med to fagdommere og fem meddommere når anker over skyldspørsmålet behandles. Det samme gjelder i anker over straffutmålingen i saker med strafferamme over seks års fengsel. I tillegg møter aktor, tiltalte og forsvarer, og i en del saker fornærmede og bistandsadvokat, eventuelt sakkyndige, samt vitner. En vanlig hoved- eller ankeforhandling kan vare fra noen timer til tre-fire dager. Til sammenligning er «nærkontakt» i Covid-19-forskriften om smitteverntiltak⁵ § 3 definert som «kontakt med andre personer med mindre enn to meters avstand i mer enn 15 minutter, eller direkte fysisk kontakt».

Det er stor mangel på rettssaler som kan oppfylle anbefalingen om to meters avstand mellom hver enkelt aktør, og domstolene kan da ikke opprettholde sin virksomhet uten at dommere og andre aktører utsettes for «nærkontakt», med den risiko for smitte det innebærer.

Det er nødvendig med midlertidige endringer i enkelte regler om gjennomføring av straffesaker for å sette domstolene i stand til å utøve sin virksomhet under Covid-19-epidemien og samtidig ivareta målet om å begrense smitterisiko og –spredning. Uten slike endringer vil domstolenes kapasitet til å behandle straffesaker bli sterkt redusert.

Domstolsbehandling er nødvendig for å ilegge straff, jf. Grunnloven § 96. Dersom smittefare og smitteverntiltak gjør at domstolene bare i begrenset grad kan utøve sin virksomhet, vil det resultere i at mange straffbare handlinger ikke møtes med noen reaksjon så lenge Covid-19-epidemien varer. Ofre for kriminalitet vil kunne oppleve det som at de står uten rettsbeskyttelse, og tiltalte vil ikke få avgjort saken sin innen rimelig tid slik de har krav på etter Grunnloven § 95 og EMK artikkel 6 og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter artikkel 14. For tiltalte, fornærmede, vitner og andre berørte vil det kunne være en stor belastning at straffesaker ikke gjennomføres som planlagt og eventuelt utsettes på ubestemt tid. I tillegg kommer at bevissituasjonen vil kunne svekkes dersom det går lang tid

⁵ Forskrift 27. mars 2020 nr. 470 om smitteverntiltak mv. ved koronautbruddet.

før straffesaken kan gjennomføres. Uten tiltak vil domstolene bygge restanser av ubehandlede saker, som vil kunne påvirke saksbehandlingstiden i lang tid også etter at smitteverntiltak er opphørt. Samlet vil dette kunne svekke tilliten til rettssystemet.

Hvor store utfordringer avviklingen av straffesaker i domstolen støter på, beror på hvilke smitteverntiltak og anbefalinger som til enhver tid gjelder. Det er ikke mulig å vite hvor lenge det vil være risiko for smitte av Covid-19 eller hvilke tiltak og anbefalinger som vil gjelde fremover i tid. Det er grunn til å tro at anbefalingene om å begrense personlig kontakt og å holde avstand vil gjelde i lang tid. Erfaringen så langt tilsier at det kan innføres strenge restriksjoner på kort varsel. Det er behov for regler som gir muligheter for tilpasninger til ulike situasjoner.

I dette notatet foreslås midlertidige endringer i behandlingen av straffesaker i tingretten og lagmannsretten. Det foreslås å redusere antall personer som må møte i domstolen, ved å redusere antall meddommere fra fem til tre i de saker som i dag behandles med syv dommere i lagmannsretten, og en adgang til å behandle enkelte saker uten meddommere i tingretten og lagmannsretten dersom partene samtykker til det. Videre foreslås det en utvidelse av hvilke saker som kan pådømmes som tilståelsessak, en adgang til å kombinere skriftlig behandling i begrensede anker i lagmannsretten med fjernavhør eller fjernmøte, samt enkelte endringer i reglene om valg av meddommere, trekningskretser og utvidet adgang til å tilkalle meddommere.

Under utarbeidelsen av forslagene har Domstoladministrasjonen innhentet foreløpige synspunkter fra *Advokatforeningen*, *Riksadvokaten* og *Dommerforeningen*.

2 Overordnede hensyn

2.1 Rettssikkerhet

Det overordnede kravet til behandlingen av straffesaker er å oppnå riktig resultat, det vil si at skyldige skal straffes og uskyldige ikke skal straffes. I tillegg er det nødvendig for å oppnå straffens formål at straffesaksbehandlingen er tillitvekkende, hensynsfull overfor de involverte og effektiv.

Grunnloven og internasjonale menneskerettighetskonvensjoner inneholder overordnede rettssikkerhetsgarantier for å sikre at behandlingen av straffesaker foregår på en betryggende måte.

Grunnloven § 95 første ledd lyder slik: «Enhver har rett til å få sin sak avgjort av en uavhengig og upartisk domstol innen rimelig tid. Rettergangen skal være rettferdig og offentlig. Retten kan likevel lukke rettsmøtet dersom hensynet til partenes privatliv eller tungtveiende allmenne interesser gjør det nødvendig.»

Retten til rettferdig rettergang er også forankret i den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 6 og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 14. Konvensjonene gjelder som norsk lov og skal ved motstrid gå foran annen lovgivning, jf. menneskerettsloven⁶ §§ 2 og 3.

I tillegg bygger norsk rett, uavhengig av kravet som følger av Grunnloven og internasjonale menneskerettigheter, på et grunnprinsipp om betryggende og forsvarlig saksbehandling, se HR-2016-2017 avsnitt 15.

De midlertidige tilpasningene som eventuelt gjøres i domstolenes behandling av straffesaker må ikke gå på bekostning av siktedes grunnleggende rettigheter. Samtidig er det også ut fra et rettssikkerhetsperspektiv nødvendig at straffesaker avvikles så langt det er forsvarlig under Covid-19-epidemien. Forslagene i dette notatet har som mål å gjøre tilpasninger som følge av smitteverntiltak og helsemyndighetenes anbefalinger på en måte som er forenlig med de overordnede kravene til straffesaksbehandlingen.

2.2 Lekdommerdeltakelse

Flere av forslagene i notatet gjelder midlertidige endringer som innebærer en reduksjon av antall meddommere og/eller saker hvor retten skal settes med meddommere. I Norge veier prinsippet om lekfolks deltakelse tungt i straffesaker. Lekdommerskjønnet er særlig ansett for å være viktig ved bevisbedømmelsen under skyldspørsmålet og ved en del konkrete avveininger under reaksjonsspørsmålet.

⁶ Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven).

I Juryutvalgets utredning NOU 2011: 13⁷ kapittel 6 er det gitt en oversikt over domstolsordninger i enkelte andre land. I punkt 6.1 skriver utvalget:

«Domstolsordningene i forskjellige land har varierende grad av lekdommerinnslag i straffesaksbehandlingen. I noen land benyttes rene fagdommerdomstoler. I andre land er det et betydelig innslag av lekdommere. Innenfor disse to ytterpunkter finnes en rekke variasjoner når det gjelder sammensetning og krav til stemmeforhold.»

I punkt 8.3 i samme utredning gjennomgår utvalget begrunnelsene for lekdommeres deltakelse i straffesaker. Utvalget oppsummerer det slik:

«Etter utvalgets oppfatning er de viktigste grunnene til å bruke lekdommere at dette er ønskelig for å sikre *demokratisk kontroll med rettsvesenet, øke tilliten til domstolene* og styrke *kvaliteten og rettssikkerheten* i domstolenes saksbehandling og avgjørelser.»⁸

Lekdommerelementet har tradisjonelt stått sterkt i de alvorligste sakene for lagmannsretten, det vil si i sakene med strafferamme over seks års fengsel. Lagretteordningen i lagmannsretten ble opphevet ved lov 16. juni 2017 nr. 58 om endringer i straffeprosessloven mv. (oppheving av juryordningen), i kraft 1. januar 2018.

Lagretten ble erstattet av en meddomsrett sammensatt av to fagdommere og fem lekdommere. I Prop. 70 L (2016-2017) Endringer i straffeprosessloven mv. (oppheving av juryordningen) uttalte departementet:

«Departementets utgangspunkt ved vurderingen av meddomsrettens sammensetning er at den må ivareta grunnprinsippene i vår straffeprosessordning. Meddomsrettens sammensetning bør fremstå betryggende og rettssikker og legge til rette for at avgjørelsen blir truffet på grunnlag av en riktig anvendelse av rettsreglene på et saksforhold som er fastsatt korrekt. Behandlingen av straffesaker må ha allmennhetens tillit. Sammensetningen kan følgelig ikke være slik at legitimiteten til lagmannsrettens avgjørelser svekkes. Disse hensynene krysses i en viss utstrekning av hensynet til at saksavviklingen skal være hurtig og ikke for kostbar.»⁹

Sitatet viser at reglene om rettens sammensetning beror på en avveining av ulike hensyn. Et nytt hensyn nå er smittefaren ved at mange personer er til stede i retten og praktiske utfordringer med å få gjennomført straffesaker som overholder smitteverntiltak og anbefalinger om avstand.

Det bør etter Domstoladministrasjonens syn være mulig å åpne for en midlertidig annen sammensetning av retten i en situasjon der alternativet vil være at et stort antall saker ikke kan

⁷ NOU 2011: 13 Juryutvalget – Når sant skal skrives.

⁸ Se NOU 2011: 13 punkt 8.3.1.

⁹ Prop. 70 L (2016-2017) punkt 3.6.2.

gjennomføres i ubestemt tid fremover. Hensynene til riktig resultat og en forsvarlig, betryggende og tillitsfull behandling av straffesaker, som fremhevet i Prop. 70 (2016-2017) kan ivaretas også ved en midlertidig annen sammensetning av retten.

3 Midlertidige endringer i lagmannsrettens sammensetning

3.1 Gjeldende rett

Lagmannsrettens sammensetning reguleres av straffeprosessloven § 332. Ved ankeforhandling som omfatter bevisbedømmelsen under skyldspørsmålet, settes retten med to fagdommere og fem meddommere. Det samme gjelder ved anker over straffutmålingen eller idømmelse av tvungent psykisk helsevern¹⁰ eller tvungen omsorg¹¹ for forhold som etter loven kan medføre fengsel i mer enn seks år (seksårssakene).

Ved anker over straffutmålingen for forhold med lavere strafferamme enn fengsel i seks år settes retten med tre fagdommere, jf. den alminnelige bestemmelsen om lagmannsrettens sammensetning i domstolloven § 12. Det samme gjelder ved anker over saksbehandlingen og lovanvendelsen.

I saker som behandles med meddommere, deltar meddommerne i avgjørelsen på lik linje med fagdommerne. Ikke sjelden er det flere forhold til behandling i samme ankeforhandling. Hvis retten er satt med meddommere på grunn av ett forhold, deltar meddommerne også i avgjørelsen av andre forhold som er til behandling i ankeforhandlingen selv om disse isolert sett ikke ville ha blitt behandlet med meddommere.

3.2 Behov for endringer

Etter gjeldende regler om rettens sammensetning skal det være syv dommere til stede i rettssalen under ankeforhandlinger om skyldspørsmålet og i straffutmålingsanker i saker med øvre strafferamme over fengsel i seks år. I følge årsstatistikken for lagmannsrettene til og med

¹⁰ Jf. straffeloven § 62.

¹¹ Jf. straffeloven § 63.

2019 utgjør disse sakene til sammen ca. 950 saker per år,¹² mot ca. 300 saker som behandles uten meddommere.

Inntil 1. januar 2020 hadde siktede krav på å få behandlet anker i saker med strafferamme over seks års fengsel. Denne bestemmelsen ble opphevet ved lov 21. juni 2019 nr. 51 om endringer i straffeprosessloven mv. (ankesiling m.m.), i kraft fra 1. januar 2020. Også anker i seksårssakene kan nå nektes fremmet etter straffeprosessloven § 321 annet ledd når retten finner det klart at anken ikke vil føre frem. Det er grunn til å tro at det vil føre til en viss nedgang i antall seksårssaker som behandles i lagmannsretten.

I sakene hvor lagmannsrettene i dag settes med syv dommere innebærer salens utforming at dommerne sitter tett. Er det syv dommere i en sak, vil knapt noen sal ha stor nok avstand mellom dommerne på dommerbordet. Domstolene må være kreative med hensyn til hvor dommere og aktører plasseres. Samtidig må meddommerne sitte et sted hvor de er i stand til å følge forhandlingene nøye. De må se vitner og andre aktører godt, og de må ha tilgang til fellesvisninger på skjerm. Selv i de største salene blir det bare plass til et begrenset antall aktører hvis avstandskravet skal overholdes.

Borgarting lagmannsrett har opplyst om at fire av lagmannsrettens 18 saler er for små til å gjennomføre ankeforhandlinger med fysisk oppmøte overhodet. I de øvrige 14 salene er dagens dommerbord store nok til tre personer. De øvrige dommerne må således plasseres ute i salen, med tilsvarende forskyvninger/omplussinger av øvrige aktører. I enkelte saker vil det totale antallet aktører gjøre det nødvendig å bruke to saler for å gjennomføre en sak.

Lagmannsretten har ofte saker med flere enn to tiltalte, ofte tolk, og ofte er tiltalte fremstilt fra varetekt slik at det må beregnes plass til politiet.

Gulating lagmannsrett har opplyst at de har til sammen syv rettssaler i Bergen. Ingen av disse kan brukes med syv dommere innenfor dagens smittevernregler. To kan brukes med fem dommere, men bare hvis to dommere sitter på aktørplasser, som betyr at det vil være lite plass til andre aktører i salen. *Gulating lagmannsrett* har også fire rettssaler i Stavanger.

Frostating lagmannsrett har opplyst at de har en sal i Trondheim og en sal i Ålesund som er stor nok til at retten kan settes med syv dommere.

¹² Fordelt på ca 200 saker som gjelder straffutmåling i seksårssaker, ca 350 saker som gjelder skyldanke i saker med strafferamme under seks år og ca 400 saker som gjelder skyldanke i seksårssakene.

Eidsivating lagmannsrett, Agder lagmannsrett og Hålogaland lagmannsrett har opplyst at de ikke har mulighet til å gjennomføre straffesaker med syv dommere med de gjeldende smittevern rådene.

Selv om man tar forholdsregler med avstand mellom aktørene, medfører det økt risiko for smitte og smittespredning jo flere personer som oppholder seg i domstolens bygninger. I tillegg kommer reiseveien til og fra domstolen som innebærer risiko for smitte for den enkelte og for smittespredning i domstolen og i samfunnet ellers. En reduksjon av antall meddommere vil samlet sett medføre en stor reduksjon i antall personer som oppholder seg i og reiser til og fra domstolen.

Dagens risiko for smitte, sammenholdt med de begrensningene smitteverntiltakene legger på hvordan mennesker bør omgås, har medført at nesten alle straffesaker for lagmannsretten har måttet utsettes etter 12. mars 2020.

Det er sannsynlig at en stor del straffesaker i ubestemt tid fremover vil måtte utsettes, dersom det ikke gis regler som legger til rette for en midlertidig reduksjon i antall dommere under ankeforhandlinger i lagmannsretten.

I midlertidig forskrift av 27. mars 2020 nr. 459 om forenklinger og tiltak innenfor justissektoren for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-19 er det gitt adgang til å gjennomføre ankeforhandlinger helt eller delvis som fjernmøte, jf. forskriften § 2. Dette kan være hensiktsmessig i fagdommersaker og særlig hvis fagdommerne kan sitte sammen i rettssalen. Den utvidede adgangen til å avholde rettsmøter som fjernmøter vil i liten grad avhjelpe utfordringene i meddommersakene. For å sikre en forsvarlig gjennomføring av sakene, vil det i de fleste tilfeller være nødvendig at alle dommerne sitter samlet i retten under forhandlingene, selv om øvrige aktører eventuelt kan delta via fjernmøteteknologi. Fjernmøter blir mer uoversiktlige jo flere som deltar fra hvert sitt sted. I tillegg er det viktig at dommerne har mulighet til å kunne samtale seg imellom underveis i forhandlingene.

3.3 Domstoladministrasjonens vurdering og forslag til endringer

3.3.1 Overordnet vurdering

Domstoladministrasjon mener det er viktig at lagmannsrettene rustes for å kunne avvikle flest mulig straffesaker, samtidig som færrest mulig saker utsettes, så langt det er mulig i den

rådende situasjonen. Dette er særlig viktig for de såkalte «fristsakene» – det vil si saker der tiltalte er varetektsfengslet når saken berammes eller var under 18 år på gjerningstidspunktet. Etter straffeprosessloven § 275 annet ledd annet punktum skal ankeforhandlingen i slike tilfeller være påbegynt innen åtte uker etter at anke til lagmannsretten er henvist til ankeforhandling. Også i mange saker utenom fristsakene er det av stor betydning å unngå utsettelse og omberammelse, blant annet av hensyn til de fornærmede. Dette gjelder for eksempel i saker om seksuelle overgrep og i mange saker om vold og mishandling.

Etter Domstoladministrasjonens oppfatning er hensynet til saksavviklingen i straffesaker så tungtveiende at dette gir grunn til å gjøre midlertidige endringer i reglene om rettens sammensetning. Domstolene har en samfunnskritisk funksjon knyttet til lov, orden og rettssikkerhet. Saksavviklingen bør derfor opprettholdes så langt de er smittevernmessig forsvarlig samtidig som det ut fra situasjonen sikres et forsvarlig lekmannelement.

Høringsuttalelsene til den midlertidige Covid-19-forskriften på justissektorens område¹³ viste sterk tilslutning blant høringsinstansene til at domstolene i størst mulig grad må behandle straffesaker også under epidemien, med de tilpasningene som er nødvendige.

3.3.2 Antall meddommere ved anker over bevisbedømmelsen

Begrunnelsen for lekdommerdeltakelse står sterkt ved anker som gjelder bevisbedømmelsen under skyldspørsmålet. Domstoladministrasjonen mener derfor at slike saker fortsatt skal behandles med meddommere, men foreslår at antallet begrenses.

I Prop. 70 (2016-2017) Endringer i straffeprosessloven mv. (oppheving av juryordningen) punkt 3.6.2 uttalte Justis- og beredskapsdepartementet:

«En sentral premiss for vurderingen, som både Juryutvalget og Stortinget har stilt seg bak, er at lekdommerne skal være i flertall i saker som i dag behandles med lagrette. Lekdommerne utgjør en viktig rettssikkerhetsgaranti. De tilfører et verdifullt skjønn og kan være et viktig korrektiv til fagdommerne, særlig i kraft av sin livserfaring. Departementet er av den klare oppfatningen at meddomsrettens sammensetning bør sikre et sterkt lekdommerinnslag.»

Ettersom lagmannsretten overprøver tingrettens avgjørelser mener Domstoladministrasjonen det er et viktig prinsipp at lagmannsretten har en sterkere sammensetning enn tingretten. Dette bør gjelde både på fagdommersiden og antall meddommere. Domstoladministrasjonen

¹³ Midlertidig forskrift av 27. mars 2020 nr. 459 om forenklinger og tiltak innenfor justissektoren for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-19.

fremmer forslag om at rettens sammensetning endres til to fagdommere og tre meddommere, se lovutkast § 5. Et slik sammensetning opprettholder prinsippet om at meddommerne skal være i flertall.

Alle førstelagmennene i *lagmannsrettene* støtter forslaget om å redusere antall meddommere i lagmannsretten. De uttaler at en reduksjon i antall meddommere vil være helt avgjørende for at de skal kunne få avviklet straffesaker.

3.3.3 Stemmetall for domfellelse

Etter gjeldende rett kreves det i lagmannsretten fem stemmer for avgjørelse av skyldspørsmålet til ugunst for tiltalte, hvorav minst en av stemmene må avgis av en fagdommer, jf. straffeprosessloven § 35 første ledd.

Dersom rettens sammensetning endres midlertidig til to fagdommere og tre meddommere, foreslår Domstoladministrasjonen at det for domfellelse ved slik sammensetning skal kreves fire stemmer, se lovutkastet § 5 annet ledd. Fire av fem er et strengere flertallskrav enn det någjeldende fem av syv. Flertallskravet vil være oppfylt dersom tre meddommere samt en fagdommer eller begge fagdommerne og to av meddommerne stemmer for domfellelse. En slik flertallsregel gir meddommerne en helt avgjørende innflytelse ved skyldspørsmålet, noe som anses ønskelig hvis antallet meddommere reduseres.

3.3.4 Meddommere ved anker over straffutmålingen

3.3.4.1 Reduksjon av antall meddommere

Etter gjeldende rett er det kun straffutmålingsanket i saker med strafferamme over seks års fengsel som behandles med meddommere. Straffutmålingsanket i saker med lavere strafferamme behandles av tre fagdommere.

Behovet for å begrense antall aktører på grunn av smittevernstiltak og smitterisiko gjelder tilsvarende for straffutmålingsanket hvor retten i dag skal settes med syv dommere som i anker over skyldspørsmålet. Domstoladministrasjonen foreslår derfor at rettens sammensetning reduseres til to fagdommere og tre lekdommere også i disse sakene, se lovutkastet § 5 første ledd.

Avgjørelser i straffutmålings saker treffes ved alminnelig flertall, jf. straffeprosessloven § 35 annet ledd. Den endrede sammensetningen av retten krever ingen endringer i stemmereglene i straffutmålingsankene, sml. punkt 3.3.3 foran vedr. skyldspørsmålet.

3.3.4.2 Adgang til å sette rett uten meddommere i visse tilfeller

Domstoladministrasjonen reiser spørsmål ved om en midlertidig regulering bør gå lenger ved at det åpnes for at også straffutmålings saker i seksårssakene i visse tilfeller kan behandles uten meddommere. Retten vil da settes med tre fagdommere, jf. domstoloven § 12. En slik adgang vil gjøre det mulig å behandle flere straffesaker i lagmannsretten ettersom det vil være flere saler som kan brukes når det bare skal være plass til tre, kontra fem, dommere. Saken vil også kunne berammes raskere.

Gulating lagmannsrett har opplyst at av de tre salene i Bergen de kan bruke innenfor dagens smittevernregler, er en av salene kun anvendelig når retten settes med tre dommere.

Borgarting lagmannsrett har opplyst at saker som kan gå med tre dommere vil gi økt salkapasitet og redusere det totale antallet personer som oppholder seg i bygningene.

Lekdommerdeltakelsen har tradisjonelt stått sterkt i de alvorligste sakene i lagmannsretten. Samtidig er straffenivået i mange av de alvorligste sakene (typisk grov voldskriminalitet, alvorlige seksuallovbrudd og alvorlige narkotikaovertridelser) fastlagt i stor detalj gjennom uttalelser i lovforarbeider og høyesterettspraksis. Det samme gjelder betydningen av de vanligste straffutmålingsmomentene. I mange ankesaker er oppgaven for lagmannsretten å ta stilling til hvor den aktuelle saken skal plasseres opp mot rettspraksis for øvrig. I slike saker vil lekdommerdeltakelsen ha mindre betydning. I andre saker kan lagmannsretten måtte ta stilling til omfanget av den straffbare handling, for eksempel kvantum narkotika eller antallet seksuelle overgrep. I saker som gjelder reaksjonen forvaring, vil det kunne oppstå bevisspørsmål, for eksempel om det foreligger faktiske forhold som kvalifiserer til gjentakelsesfare. Dette vil være spørsmål som er nærmere kjernen i begrunnelsen for lekdommerdeltakelsen.

Den midlertidige Covid-19-forskriften på justissektorens område¹⁴ åpner i § 4 for skriftlig behandling i begrensede saker såfremt det er forsvarlig. Skriftlig behandling kan ikke

¹⁴ Midlertidig forskrift av 27. mars 2020 nr. 459 om forenklinger og tiltak innenfor justissektoren for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-19.

besluttes uten partenes samtykke i straffutmålingsanker i seksårssakene. Ved slik skriftlig behandling deltar ikke meddommere, jf. forskriften § 4 tredje ledd annet punktum.

Når partene kan samtykke til skriftlig behandling uten meddommere, bør de etter Domstoladministrasjonens syn også kunne samtykke til muntlige ankeforhandlinger uten meddommere. Domstoladministrasjonen foreslår å innføre en adgang for lagmannsretten til å beslutte at også muntlige ankeforhandlinger i straffutmålingsanker i seksårssakene kan gjennomføres uten meddommere dersom partene samtykker og det anses forsvarlig, se lovutkastet § 5 fjerde ledd.

Forsvarlighetskravet innebærer at det bør oppnevnes meddommere der straffutmålingen krever at lagmannsretten tar stilling til faktum av en viss betydning for straffutmålingen. Ethvert angrep på bevisbedømmelsen under straffutmålingen bør derfor ikke uten videre lede til at lagmannsretten må settes med meddommere.

Når retten i den konkrete saken skal vurdere forsvarligheten av å sette rett uten meddommere og det er et krav at partene samtykker til det, vil en slik gjennomføringsmåte etter Domstoladministrasjonens syn ikke kunne sies å svekke rettens grunnlag for et riktig resultat eller tilliten til prosessen.

Beslutningen om å sette rett uten meddommere bør kunne omgjøres, men bør ikke kunne ankes.

3.3.5 Adgang til å fortsette forhandlingene med redusert antall dommere ved forfall underveis

Etter domstolloven § 15 kan forhandlingene fortsette selv om en fagdommer og en lekdommer får forfall underveis i saken. Ved dagens ordning, der lagmannsretten settes med to fagdommere og fem meddommere, kan saken følgelig fortsette med fire meddommere og en fagdommer. Kravet om fem stemmer for domfellelse gjelder selv om to av rettens medlemmer skulle få forfall etter at saken er begynt. I slike situasjoner kreves det dermed enstemmighet for domfellelse.

Når lagmannsrettens sammensetning foreslås midlertidig endret til to fagdommere og tre meddommere, må det tas stilling til om forhandlingene kan fortsette med en fagdommer og to meddommere, eller om forfall bør reguleres særskilt for disse tilfellene.

Selv om det er nokså sjelden at både en fagdommer og en lekdommer får forfall underveis i forhandlingene, vil det kunne være en økt risiko for det under Covid-19-epidemien.

Domstoladministrasjonen har i punkt 3.3.3 foreslått at det skal kreves fire stemmer for domfellelse der retten er sammensatt av to fagdommere og tre lekdommere. Dersom det skulle tillates at to dommere får forfall, jf. domstoloven § 15, vil en i så fall måtte tillate færre stemmer for domfellelse i disse situasjonene.

Etter Domstoladministrasjonens syn bør en derfor kun tillate forfall fra en av de fem dommerne, se lovutkastet § 5 annet ledd. Dette utgjør et unntak fra domstoloven § 15.

Det bør etter Domstoladministrasjonens syn være uten betydning om den ene dommeren som kan få forfall uten at saken utsettes, er en lekdommer eller en fagdommer. Det vil kunne forekomme at retten da fortsetter med to fagdommere og to lekdommere. Alternativet vil være at saken enten må utsettes til senere fullføring hvis det er mulig, eller behandles helt på nytt med nye dommere. Begge deler vil kunne være en stor belastning for tiltalte, fornærmede og andre involverte. For å legge til rette for at sakene kan gjennomføres på en effektiv måte, mener derfor Domstoladministrasjonen at det bør være akseptabelt at antallet fagdommere og lekdommere unntaksvis vil kunne være likt i noen saker.

Kravet til stemmetall for domfellelse, jf. punkt 3.3.3, endres ikke ved forfall fra en dommer. Ved forfall fra en dommer i ankeforhandlinger som gjelder bevisbedømmelsen under skyldspørsmålet, kreves det dermed enstemmighet (fire stemmer) for domfellelse.

Ved anker over straffutmålingen skal avgjørelsen treffes med alminnelig flertall, jf. straffeprosessloven § 35 annet ledd første punktum. Hvis antall dommere på grunn av forfall er redusert til fire, er det en risiko for at stemmetallet blir likt. Dette er regulert i straffeprosessloven § 35 annet ledd annet punktum som lyder slik: «Står stemmene likt, gjelder ved avgjørelser om straff eller rettsfølger som nevnt i § 2 nr. 1 og 2, den mening som er gunstigst for siktede; ellers gjør lederens stemme utslaget.»

4 Midlertidige endringer i tingrettens sammensetning

4.1 Gjeldende rett

Ved hovedforhandling settes retten med en fagdommer og to meddommere, jf. straffeprosessloven § 276 første ledd første punktum. Meddommerne deltar i sakens avgjørelser på lik linje med fagdommeren. Avgjørelser treffes ved alminnelig flertall, jf. straffeprosessloven § 35 annet ledd.

I saker om ikke vedtatte forelegg kan retten settes uten meddommere der forelegget gjelder forhold som kan straffes med bot og/eller fengsel inntil ett år, jf. straffeprosessloven § 276 første ledd annet punktum. Adgangen til å behandle enkelte foreleggssaker uten meddommere ble innført ved lov 30. januar 2009 nr. 7 om endringer i straffeprosessloven mv. (tingretten si handsaming av saker om ikkje vedtekne førelegg mv.), i kraft 1.juli 2009. Bakgrunnen for lovendringen var et høringsnotat om raskere straffesaksavvikling.

Retten skal ikke settes uten meddommere der retten finner slik behandlingsmåte «betenkelig», jf. straffeprosessloven § 276 første ledd tredje punktum. Det skal foretas en konkret vurdering i den enkelte sak. I merknaden til lovforslaget ble det vist til at behandlingsmåten kunne være betenkelig for eksempel viss «saka har særskilt mykje å seie for den skuldgjevne, eller det er særskilte utfordringar knytta til å kommunisere med den skuldgjevne. Saker om føretaksstraff vil ofte gjelde store summar og kan jamvel reise kompliserte spørsmål, slik at dei ikkje er eigna for pådømming utan meddommarar,» se Ot.prp. nr. 13 (2008-2009) Om lov om endringer i straffeprosessloven mv. (tingretten si handsaming av saker om ikkje vedtekne førelegg mv).

Tingrettene mottar samlet ca. 14 000 meddomsrettssaker i året, hvorav dom avsies i 9500 av sakene.¹⁵

4.2 Behov for endringer

Det vises til punkt 1 og 3.2 foran om de praktiske utfordringene som Covid-19-epidemien og myndighetenes smitteverntiltak skaper for gjennomføringen av straffesaker. Også for tingrettene er det behov for å redusere antall personer som skal møte i rettsalen for å kunne gjennomføre rettsakene på en måte som ivaretar smittevern hensyn.

¹⁵ Dette inkluderer saker som fremmes etter straffeprosessloven § 268 der retten etter straffeprosessloven § 276 første ledd annet punktum i visse tilfeller kan settes uten meddommere. Totalt mottar tingrettene ca 1800 saker om ikke vedtatte forelegg per år. I ca 50 % av disse sakene blir forelegget vedtatt.

Oslo tingrett har 43 rettssaler og den høyeste utnyttelsen av rettssalskapasiteten i Norge. En gjennomgang av tinghuset med representanter fra Smittevernsetaten i Oslo torsdag 2. april 2020 viste at det i Oslo tingrett bare er seksten av salene som kan tilfredsstille kravet til avstand mellom dommerne når retten skal settes med tre dommere. I tillegg til straffesaker gjelder dette blant annet i prioriterte sivile saker om overprøving av administrative tvangsinngrep etter tvisteloven kapittel 36 (blant annet barnevern og psykisk helsevern) og arbeidsrettssaker. Det er også andre sivile saker med mange parter som trenger en stor sal. Smittevernstiltakene medfører en halvering av kapasiteten til å behandle meddommersaker i Oslo tingrett. Resultatet er at en stor andel slike saker må utsettes. Oslo tingrett har fra 13. mars 2020 frem til påske utsatt 172 straffesaker. Etter påskeferien vil tingretten avvikle flere saker. Med de gjeldende anbefalingene om to meters avstand mellom aktørene vil domstolens kapasitet til å behandle straffesaker være redusert med mellom 40 til 60 %. Varer dette et halvt år, betyr dette over 500 saker som ikke kan behandles. Oslo tingrett har gitt uttrykk for at det vil ta flere år før de igjen vil være a jour og overholde Stortingets målsetning for saksbehandlingstid på 90 dager. Dersom det åpnes for at flere straffesaker kan behandles av fagdommeren alene, vil rettssalskapasiteten øke betydelig.

Det synes generelt å være stor grad av enighet om at domstolene i størst mulig grad skal behandle straffesaker også under Covid-19-epidemien, med nødvendige tilpasninger.

Domstollederne i 19 av de mindre domstolene har uttalt seg om hvilken betydning det vil ha om antall saker med meddommere begrenses. 55 % av disse mener at dette vil ha stor betydning eller betydning for deres mulighet til å avvikle straffesaker. Av de større tingrettene (T13) har ni domstoler uttalt seg. Av disse har åtte uttalt at det vil ha betydning eller stor betydning for deres mulighet til å avvikle straffesakene.

4.3 Domstoladministrasjonens vurdering og forslag til endringer

4.3.1 Adgang til å behandle straffesaker uten meddommere

Tingretten behandler alle sidene av en straffesak. En stor andel av straffesakene avgjøres endelig ved tingrettens dom.¹⁶ Også i saker som henvises til ankeforhandling utgjør

¹⁶ Tingrettene aviser årlig ca 7000 dommer i tilståelsessaker og ca 9500 dommer i meddomsrettssaker. Lagmannsrettene mottar hvert år ca 3000 anker over tingrettsdommer. Ca 55-60 % av disse blir ikke fremmet til behandling i lagmannsretten.

tingrettens hovedforhandling og dom et viktig grunnlag for sakens videre behandling. Dette understreker betydningen av lekdommerdeltakelsen i tingretten.

Samtidig er sakstilfanget størst i tingrettene, slik at de praktiske utfordringene ved gjennomføringen på grunn av Covid-19-situasjonen får stor betydning for tingrettens mulighet til å gjennomføre straffesaker. Lekdommerdeltakelsen må veies mot smittevern hensyn og gjennomføringshensyn. Utsettelse i tingretten vil få konsekvenser for hele straffesakskjeden.

Domstoladministrasjonen mener den klare hovedregelen fortsatt skal være at tingretten ved hovedforhandling skal settes med en fagdommer og to meddommere. For å kunne gjennomføre straffesaker i en tid med sterke smittevernrestriksjoner, mener Domstoladministrasjonen det bør overveies en begrenset adgang til å sette rett uten meddommere i særskilte tilfeller.

Domstoladministrasjonen forslår at hovedforhandling kan avholdes uten meddommere dersom partene samtykker til det og retten ikke finner slik behandlingsmåte betenkelig, se lovutkastet § 2 første ledd. I vurderingen av om det er betenkelig å sette rett uten meddommere, bør det ses hen til sakens karakter, forventet straffereaksjon og bevisbildet i saken. Det gjøres allerede i dag en lignende vurdering i saker som settes uten meddommere etter straffeprosessloven § 276 første ledd annet og tredje punktum.

Dersom tiltalte samtykker i at retten settes uten meddommere, vil dette føre til at saken kan behandles raskere enn om retten skulle bli satt med meddommere. Tiltalte vil normalt ha en forsvarer, jf. straffeprosessloven § 96 første ledd, som tiltalte vil kunne rådføre seg med i spørsmålet om samtykke til at hovedforhandlingen avholdes uten meddommere.

Domstoladministrasjonen foreslår at det bør oppnevnes forsvarer i alle saker der retten settes uten meddommere etter dette lovforslaget.

4.3.2 Adgang til å fortsette forhandlinger uten meddommere ved forfall underveis

Det vil under utbruddet av koronaviruset kunne være økt risiko for at en dommer vil få sykdomsforfall etter at hovedforhandlingen er påbegynt, enten ved at dommeren selv blir syk eller ved at dommeren blir pålagt karantene på grunn av nærkontakt med en som er påvist smittet. Når tingretten er sammensatt på vanlig måte, det vil si med en fagdommer og to meddommere, er det ikke hjemmel for å fortsette forhandlingen dersom noen av dommerne får forfall. Domstolloven § 15 gjelder ikke for tingretten, jf. Rt. 1991 side 776.

Hovedforhandlingen må da utsettes til videre gjennomføring på et senere tidspunkt, forutsatt at avbruddet ikke blir for langt, eller saken må omberammes og behandles på nytt med nye dommere. Det er imidlertid en risiko for at også den fortsatte eller nye behandlingen blir avbrutt av sykdomsforfall.

Etter straffeprosessloven § 276 annet ledd er det adgang til å sette retten med to fagdommere og tre meddommere i saker som er særlig omfattende eller hvor andre særlige grunner foreligger. Risiko for forfall kan begrunne en slik sammensetning. Ved slik forsterket rett gjelder domstolloven § 15 første ledd tilsvarende, jf. straffeprosessloven § 276 annet ledd tredje punktum. På grunn av smittevernstiltakene og smitterisiko er det ikke hensiktsmessig å avhjelpe faren for forfall ved å sette forsterket rett i tiden under Covid-19-epidemien.

Domstoladministrasjonen foreslår i stedet en regel om at hovedforhandlingen kan fortsette uten meddommere dersom en eller begge av disse får forfall, se henholdsvis første og annet ledd i lovutkastet § 3. Dersom en av meddommerne får forfall, foreslås det at rettens leder kan beslutte at hovedforhandlingen skal fortsette med bare en meddommer dersom retten finner det forsvarlig, jf. lovutkastet § 3 første ledd. Ved slik redusert sammensetning kreves det to stemmer for avgjørelse av skyldspørsmålet til ugunst for siktede, det vil si enstemmighet. Dersom begge meddommerne får forfall, foreslås det i lovutkastet § 3 annet ledd at regelen i lovutkastet § 2 første ledd gjelder, det vil si at forhandlingene kan fortsette uten meddommere hvis partene samtykker til det og retten ikke finner behandlingsmåten betenkelig. Avbrutt eller gjentatt hovedforhandling vil utgjøre en belastning for tiltalte. Den foreslåtte regelen vil gi tiltalte en mulighet til å kunne bli ferdig med saken.

5 Utvidelse av øvre strafferamme for pådømmelse som tilståelsessak

5.1 Gjeldende rett

Etter straffeprosessloven § 248 første ledd bokstav a gjelder det en strafferammebegrensning for hvilke saker som kan pådømmes som tilståelsessak. Slik pådømmelse kan skje for en straffbar handling som ikke kan medføre fengsel i mer enn 10 år. Det er den øvre strafferammen i straffebestemmelsen som er avgjørende, ikke den forventede straffen i den konkrete saken.

For at en sak skal pådømmes som tilståelsessak, kreves det begjæring fra påtalemyndigheten og samtykke fra siktede. Tilståelsespåømmelse etter straffeprosessloven § 248 første ledd bokstav a krever at siktede innen retten har gitt en uforbeholden tilståelse som styrkes av de øvrige opplysninger. Det er videre et grunnleggende vilkår for påømmelse etter straffeprosessloven § 248 at retten ikke finner det betenkelig. Vurderingen foretas konkret i den enkelte sak. I denne vurderingen inngår blant annet hva slags type lovbrudd saken gjelder, herunder hensynet til en eventuelt fornærmet.

Sak om særreaksjon eller forvaring kan ikke påømmes som tilståelsesdom, jf. straffeprosessloven § 248 tredje ledd.

5.2 Behovet for endringer

Ved tilståelsespåømmelse er det normalt kun dommeren, siktede og et rettsvitne, eventuelt forsvarer til stede. I enkelte saker møter også påtalemyndigheten. Det er færre personer som møtes fysisk i rettssalen enn under hovedforhandling, og rettsmøtene varer også normalt kortere enn hovedforhandlinger. I et smittevernperspektiv er det derfor ønskelig med økt bruk av tilståelsespåømmelse der det er mulig. Det kunne derfor i visse tilfeller være ønskelig med bruk av tilståelsespåømmelse også for straffbare forhold med en øvre strafferamme på mer enn fengsel i 10 år. Dette vil særlig kunne være aktuelt for grove narkotikaovertrедelser som omfatter en meget betydelig mengde, jf. straffeloven § 232 annet ledd, der den øvre strafferammen er fengsel inntil 21 år.

5.3 Domstoladministrasjonens vurdering og forslag til endringer

Domstoladministrasjonen mener det er behov for tiltak som kan bidra til å få gjennomført flere straffesaker samtidig som smitteverntiltak overholdes og smitterisiko reduseres. Økt bruk av tilståelsessaker kan være et slikt tiltak. På bakgrunn av at det er et ufravikelig krav at siktede må samtykke til tilståelsespåømmelse og at dommeren ikke finner slik påømmelse betenkelig, mener Domstoladministrasjonen at det er forsvarlig å gjøre unntak fra strafferammebegrensningen på fengsel inntil 10 år. Domstoladministrasjonen foreslår derfor en midlertidig bestemmelse om at straffbare handlinger kan påømmes ved tilståelsesdom etter straffeprosessloven § 248 første ledd bokstav a uavhengig av øvre strafferamme, forutsatt at lovens øvrige vilkår er oppfylt, se lovutkastet § 4.

6 Eventuell henvisning av sivile krav til Kontoret for voldsoffererstatning ved utsatt behandling av kravet etter straffeprosessloven § 431

Sivile krav som springer ut av samme handling som straffesaken gjelder, typisk krav på erstatning og oppreisning, kan fremmes i forbindelse med straffesaken, jf. straffeloven § 3. I saker med bistandsadvokat skal kravet fremmes etter straffeprosessloven § 428. Alternativet til at kravet behandles sammen med straffesaken, er at det behandles i et separat sivil søksmål etter tvisteloven.

For fornærmede vil det være en åpenbar fordel å få behandlet kravet sammen med straffesaken. Det er som hovedregel også et krav for å få voldsoffererstatning at søkeren har krevd at erstatningskravet tas med i en straffesak mot skadevolderen, jf. voldsoffererstatningsloven § 3 tredje ledd annet punktum.¹⁷

Også for rettsapparatet vil det normalt være prosessøkonomisk gunstig om kravet behandles sammen med straffesaken. Bevistemaene og bevisførselen for det sivile kravet og for straffesaken vil i stor grad være overlappende.

Når det sivile kravet fremmes i straffesak etter straffeprosessloven § 428, får fornærmede partsstatus for det sivile kravets del, jf. straffeprosessloven § 428 annet ledd jf. § 404. Fornærmede har rett til å få det sivile kravet behandlet sammen med straffesaken. Retten kan bare nekte kravet behandlet i straffesaken dersom det er «åpenbart mest hensiktsmessig å behandle kravet i sivilprosessens former,» jf. straffeprosessloven § 428. Dette er en snever unntaksregel, jf. merknaden til bestemmelsen i Ot.prp. nr. 11 (2007-2008) om lov om endringer i straffeprosessloven mv. (styrket stilling for fornærmede og etterlatte). Bestemmelsen er ment for tilfeller der det er forhold ved kravet selv som tilsier at det er mest hensiktsmessig å behandle det i sivilprosessens former. Den kan ikke benyttes for å nekte kravet behandlet av hensyn til gjennomføringen av straffesaken.

¹⁷ Lov 20. april 2001 nr. 13 om erstatning fra staten for personskade voldt ved straffbar handling m.m. (voldsoffererstatningsloven).

Fornærmede har også rett til å få ny behandling av sivile krav i lagmannsretten ved behandling av anke over bevisbedømmelsen under skyldspørsmålet, se straffeprosessloven § 434 første ledd bokstav a.

De aller fleste sivile kravene som fremmes i forbindelse med hoved- og ankeforhandling er enkle og oversiktlige, for eksempel oppreisningskrav etter integritetskrenkelser, og er nært knyttet til den straffbare handlingen. For en del sakstyper er det også etablert normerte nivåer for utmålingen.

Ved mer kompliserte krav eller behov for bevisførsel som går langt utover det som er felles med straffesaken, kan retten beslutte å utsette forhandlingene om det sivile kravet til etter at straffesaken er pådømt, jf. straffeprosessloven § 431. Dersom retten finner at opplysningene i saken er utilstrekkelig til at størrelsen av kravet kan fastsettes, kan retten gi dom for den del av kravet som den finner godtgjort, jf. straffeprosessloven § 432 første ledd.

Covid-19-epidemien vil som hovedregel ha liten betydning for domstolens behandling av sivile krav sammen med straffesakene. Det vil imidlertid i alle saker være økt risiko for at hoved- eller ankeforhandlinger må avbrytes på grunn av sykdom hos en eller flere aktører. Risikoen er større jo lenger forhandlingene varer. I noen saker med mange fornærmede vil tidsbruk knyttet til bevisførsel og prosedyrer om de sivile kravene kunne medføre risiko for avbrudd i gjennomføring av straffesaken på grunn av sykdom. Etter Domstoladministrasjonens syn gir straffeprosesslovens regler i dag tilstrekkelige verktøy til å avhjelpe en slik situasjon i de fleste tilfeller. Retten kan for eksempel utsette forhandlingene om det sivile kravet til etter at straffesaken er pådømt etter straffeprosessloven § 431. Man unngår da risiko for at straffesaken blir avbrutt eller må starte på nytt på grunn av forfall under behandlingen av de sivile kravene. Behandlingen av det sivile kravet forutsetter uansett at straffesaken gjennomføres. Det vil også kunne forenkle behandlingen av det sivile kravet at straffesaken er pådømt. For at utsettelse etter straffeprosessloven § 431 skal være en forsvarlig og hensiktsmessig løsning, er det imidlertid en forutsetning at behandlingen av det sivile kravet kan skje så raskt etter pådømmelse av straffesaken at det ikke er nødvendig med noen gjentakelse av bevisførselen fra straffesaken, for eksempel ved at fornærmede må forklare seg på nytt. I en tid med uforutsigbarhet knyttet til sykdom og smitteverntiltak vil ikke dette alltid være mulig. Det vil være en belastning for fornærmede om behandlingen av kravet blir utsatt på ubestemt tid, med den følge at fornærmede mest sannsynlig må møte i retten på nytt for å forklare seg. Etter straffeprosessloven § 433 kan en begjæring om pådømmelse av det sivile kravet ikke tas tilbake uten at kravet samtidig frafalles, med mindre

saksøkte eller retten samtykker. Det er også et vilkår for voldsoffererstatning at søkeren har krevd at erstatningskravet tas med i en straffesak mot skadevolderen.

I tilfeller der behandlingen av sivile krav er utsatt etter straffeprosessloven § 431 og forhandlingene om det sivile kravet ikke kan avholdes innen rimelig tid på grunn av Covid-19-situasjonen, mener Domstoladministrasjonen det kan være behov for regler som gir fornærmede en mulighet til å kunne trekke begjæringen om pådømmelse av kravet for domstolen og søke kravet dekket av Kontoret for voldsoffererstatning. Behovet for dette avhenger av hvordan Kontoret for voldsoffererstatning praktiserer sitt regelverk. Domstoladministrasjonen begrenser seg i denne omgang til å løfte frem et mulig behov for lovendring, men fremsetter ikke nå et konkret forslag.

7 Adgang til å kombinere fjernmøte og skriftlig behandling i begrensede anker i lagmannsretten

Utgangspunktet er at også begrensede anker over dom i straffesaker (dvs. anker som ikke gjelder bevisbedømmelsen under skyldspørsmålet) behandles i muntlige forhandlinger i lagmannsretten.

Lagmannsretten kan etter straffeprosessloven § 333 med partenes samtykke beslutte at en anke over lovanvendelsen og saksbehandlingen skal behandles skriftlig. Det samme gjelder anke over straffutmålingen som ikke gjelder lovbrudd som etter loven kan medføre fengsel i mer enn seks år.

Den midlertidige Covid-19-forskriften på justissektorens område¹⁸ § 4 utvider adgangen til skriftlig behandling av begrenset anke over dom i lagmannsretten i to retninger. For det første kan lagmannsretten beslutte skriftlig behandling i anker over lovanvendelsen, saksbehandlingen og straffutmålingsanker utenom seksårssakene selv om partene ikke samtykker, såfremt det er forsvarlig og «smittefaren ikke i tilstrekkelig grad kan avhjelpes ved bruk av fjernmøte eller fjernavhør, med mindre slik bruk medfører ulemper som ikke står i et rimelig forhold til den betydning muntlig behandling har i saken.»

¹⁸ Midlertidig forskrift av 27. mars 2020 nr. 459 om forenklinger og tiltak innenfor justissektoren for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-19.

For det andre kan lagmannsretten beslutte skriftlig behandling av straffutmålingsanker i seksårssakene dersom partene samtykker.

Som nevnt i punkt 3.3.4.2 deltar kun fagdommere ved skriftlig behandling, jf. Covid-19-forskriften på justissektorens område § 4 tredje ledd annet punktum.

I et smitteperspektiv har skriftlig behandling flere fordeler. Det avholdes ikke rettsmøte. Skriftlig behandling foretas ved at partene leverer skriftlige innlegg. I motsetning til ved muntlig forhandling er det ikke nødvendig for aktørene å møtes fysisk, heller ikke for dommerne. Man er dermed ikke avhengig av å ha en rettsal tilgjengelig. Med saksmengden som vil bygge seg opp på grunn av den begrensede salkapasiteten for meddomsrettssaker, vil det lette lagmannsrettens saksavvikling at flere saker kan behandles skriftlig, utenfor rettsmøte.

I Justis- og beredskapsdepartementets høringsnotat av 24. mars 2020¹⁹ punkt 3.2 er det understreket at det er et grunnleggende vilkår for skriftlig behandling at det er forenlig med hensynet til forsvarlig behandling. Det uttales at det blant annet innebærer at det «må foreligge et forsvarlig og tilstrekkelig avgjørelsesgrunnlag, og at retten til og behovet for kontradiksjon ivaretas på en tilfredsstillende måte.»

Etter Domstoladministrasjonens syn kan forholdene i en del begrensede anker ligge godt til rette for skriftlig behandling, samtidig som det er ønskelig eller nødvendig med en forklaring fra siktede og/eller et vitne, som gjerne kan skje ved fjernavhør eller fjernmøte. Verken loven eller forskriften gir i dag mulighet for en slik kombinasjon av skriftlig og muntlig behandling.

Etter forskriften § 2 kan retten beslutte at rettsmøter helt eller delvis skal holdes som fjernmøter, og avhør gjennomføres som fjernavhør, når det er nødvendig og ubetenkelig. Skriftlig behandling skjer imidlertid ikke i «rettsmøte» slik at forskriften § 2 ikke gir hjemmel for å benytte fjernavhør eller fjernmøte i forbindelse med en skriftlig behandling.

Til sammenligning inneholder tvisteloven § 9-9 annet ledd en bestemmelse som lyder slik:

«(2) Partene kan med rettens samtykke avtale at avgjørelsen skal treffes på grunnlag av skriftlig behandling eller av *en kombinasjon av skriftlig behandling og rettsmøte* (uthevet her). Samtykke kan bare gis hvor det vil gi en mer effektiv og prosessøkonomisk behandling.»

¹⁹ Høring- midlertidig forskrift om forenklinger og tiltak innenfor justissektoren for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-19.

Domstoladministrasjonen mener det også bør være mulig å kombinere skriftlig behandling med en kort muntlig forhandling ved fjernmøte/fjernavhør i straffesaker. Dette vil gjøre at skriftlig behandling vil kunne være aktuelt, og forsvarlig, i flere saker. Dette vil igjen bidra til at flere saker kan avvikles på en effektiv måte innenfor de rammene som Covid-19-epidemien og smittevernstiltakene setter for lagmannsrettens straffesaksbehandling.

Skriftlig behandling vil være mindre egnet i saker med meddommere.

Domstoladministrasjonen foreslår derfor at adgangen til å kombinere skriftlig behandling og muntlig avhør/forhandling tar utgangspunkt i reglene i Covid-19-forskriften om skriftlig behandling og at endringen gjøres i forskriften, se forslag til nytt fjerde ledd i forskriften § 4.

Forslaget er ikke ment å gjøre endringer i at utgangspunktet fortsatt skal være muntlige forhandlinger.

8 Endringer i regler om meddommervalg, trekningskretser og tilkalling av meddommere

8.1 Valg av meddommere og skjønnsmedlemmer

8.1.1 Gjeldende rett

Meddommerutvalgene velges av kommunestyret hvert fjerde år. Valget skal foretas innen 1. juli året etter hvert kommunestyrevalg, jf. domstoloven § 66 første ledd. En oversikt over valgte meddommere skal innrapporteres til domstolene innen 15. september samme år, jf. § 69 annet ledd. Tjenestetiden for meddommerutvalget er fire år fra 1. januar det påfølgende året, jf. § 66 første ledd.

Jordskiftemeddommere utpekes etter reglene i domstoloven for valg av meddommere, jf. jordskifteloven § 2-5 annet ledd første punktum.

Det følger av dette at dagens utvalg av meddommere skal fungere frem til 31. desember 2020. Nytt utvalg skal fungere fra 1. januar 2021 til og med 31. desember 2024, jf. domstoloven § 66 første ledd.

Valg av skjønnsmedlemmer reguleres av skjønnsprosessloven § 14. Oppnevningen av skjønnsmedlemmene gjøres av fylkestinget. Fristene for valg og rapportering er hhv 15.

oktober og 1. november året etter hvert kommunestyrevalg. Tjenesteperiodens oppstart og lengde følger meddommerutvalget parallelt, hvilket vil si fire års tjenestetid fra 1. januar det påfølgende året, jf. skjønnsprosessloven § 14 første ledd.

Arbeidslivskyndige meddommerne oppnevnes av Domstoladministrasjonen etter forslag fra arbeidslivets organisasjoner, jf. arbeidsmiljøloven § 17-6. Bestemmelsen inneholder ingen regler om frister for oppnevning av nytt utvalg eller utvalgets funksjonstid, slik domstolloven og skjønnsprosessloven inneholder for meddommere og skjønnsmedlemmer.

Domstoladministrasjonen oppnevner i praksis et utvalg av arbeidslivskyndige meddommere med samme funksjonstid som fastsatt for de øvrige utvalgene.

8.1.2 Behov for endringer og endringsforslag

Selv om kommunene ser ut til å håndtere meddommerarbeidet godt per i dag, er det stor usikkerhet knyttet til hvordan kommunene er rustet til å håndtere meddommervalget dersom koronasituasjonen skulle bli ytterligere forverret.

Mange kommuner har gode og innarbeidede rutiner til å håndtere saksbehandlingen knyttet til meddommervalgene, men koronasituasjonen vil etter hvert kunne påvirke personalsituasjonen og kapasiteten til å opprettholde normal drift. Dette vil kunne påvirke kommunenes evne til å oppfylle lovens frister for valg og innrapportering av meddommere.

Videre kan den forutgående vandelskontrollen jf. domstolloven § 73, føre til forsinkelser for kommunene. Det er kommet signaler fra politiet om at de i denne situasjonen prioriterer helsepersonell, noe som kan føre til at kommunene kommer lenger bak i køen.

Domstolene starter med å trekke nye meddommere til saker allerede rett etter fristen for innrapportering av nye meddommere. Denne fristen er som nevnt 15. september 2020 for det nye meddommerutvalget. Hvis meddommerne ikke er klare innen denne fristen, vil domstolene ha problemer med å få berammet saker i 2021. Dette vil i så fall få store konsekvenser for saksavviklingen i domstolene. Det er følgelig behov for midlertidige regelendringer som åpner for at domstolene skal kunne trekke fra eksisterende meddommerutvalg i saker som blir berammet etter 31. desember 2020 hvis meddommervalget eller innrapporteringen blir hindret eller forsinket av koronasituasjonen.

De samme hensyn som gjør seg gjeldende med fare for forsinkelse av valg av meddommere i kommunene gjør seg også gjeldende for fylkeskommunene. Dersom valg og innrapportering

blir forsinket, hindrer det domstolene i å få berammet saker hvor det er behov for skjønnsmedlemmer. Behovet for regelendringer er derfor tilsvarende som når det gjelder det alminnelige meddommerutvalget, jf. ovenfor.

Med grunnlag i oppnevningsskompetansen etter arbeidsmiljøloven § 17-6, vil Domstoladministrasjonen kunne forlenge funksjonstiden for inneværende utvalg, blant annet dersom arbeidslivets organisasjoner blir forsinket med å komme med innspill innen fastsatte frister. På dette området antas det derfor ikke å være behov for regelendringer.

Dersom kommunene og fylkeskommunene får problemer med å få valgt og rapportert inn nye meddommere innen fristene, vil det være nødvendig å forlenge tjenesteperioden til dagens meddommere og skjønnsmedlemmer. Dette krever en regelendring som åpner for unntak fra gjeldende bestemmelse om meddommerutvalgets funksjonstid, jf. domstolloven § 66 første ledd og skjønnsprosessloven § 14.

Arbeidet med nye meddommerutvalg mv kan uavhengig av dette påføre domstolene en ekstra belastning som i den foreliggende situasjonen kan bli utfordrende å håndtere. Erfaringsvis fører valg og innrapportering av nye meddommerutvalg til stor pågang fra kommunene med henvendelser til domstolene. Meddommerportalen, som er en nettportal utviklet for innrapportering av meddommerutvalg mv, har gjennomgått en teknisk utvikling siden forrige valg. Man kan derfor ikke utelukke en viss risiko for uforutsette tekniske utfordringer som vil kunne belaste domstolene ytterligere. En mulighet for å forlenge funksjonstiden for meddommerutvalgene vil være et viktig tiltak for å kunne lempe på totalbelastningen for domstolene i en krevende situasjon, og for at domstolene skal kunne prioritere andre viktige oppgaver.

Endringen bør gjøres generell slik at den omfatter alle domstoler, og gjelder uavhengig av om den enkelte kommune har lyktes med å velge meddommere innen lovens frister.

Systemteknisk må man gjøre det slik at alle domstoler kan trekke meddommere fra det gamle utvalget inntil en bestemt dato. Det gamle utvalget vil etter dette forslaget få forlenget sin periode, mens det nye utvalget vil få fastsatt en funksjonsstart fra samme dato som det forrige utvalget utgår.

Dersom det først blir nødvendig å forlenge meddommerutvalgenes tjenestetid, vil dette være av grunner som vil bestå over en viss periode. Når hindringene er borte vil det videre kunne ta

tid å få gjennomført praktiske valg. Tidsrammen bør derfor åpne for en forlengelse av en viss varighet. Det antas at behovet ikke vil strekke seg ut over 12 måneder.

Domstolloven legger opp til at valget av meddommere skal skje etter hvert kommunevalg. For at man ikke skal måtte gjøre ytterligere lovgivningsmessige endringer bør det neste utvalgets tjenestetid utløpe til samme tid som det normalt ville ha gjort. Det neste utvalgets funksjonstid kan følgelig bli kortere enn fire år dersom det blir behov for å forlenge det gjeldende utvalgets funksjonstid.

Det er nødvendig at en forlengelse av utvalgene av skjønnsmedlemmer gjøres parallelt med en eventuell forlengelse av meddommerutvalget, fordi mange personer går igjen i flere utvalg, for eksempel jordskiftemeddommere og skjønnsmedlemmer.

Det foreslås at Domstoladministrasjonen gis adgang til å forlenge tjenesteperioden til meddommerutvalgene og utvalgene av skjønnsmedlemmer, se lovutkastet § 6.

8.2 Trekningskretser

8.2.1 Gjeldende rett

Det fremgår av domstolloven § 86 første ledd at trekningskretsen for tingretten er domssognet og for lagmannsretten lagsognet. Domstoladministrasjonen har hjemmel til ved forskrift å dele sognene inn i mindre trekningskretser, jf. dl. § 86 første ledd annet punktum. Slik forskrift er ikke gitt.

For lagmannsrettene trekkes meddommere fra utvalget i det lagsognet der rettsmøtet holdes, jf. domstolloven § 86 andre ledd. Eksempelvis betyr det at Gulating skal trekke meddommere fra hele Vestland i saker som irettesføres i Bergen og fra hele Rogaland når saken irettesføres i Stavanger.

8.2.2 Behov for endringer og endringsforslag

Flere kommuner har gitt lokale forskrifter med forbud mot innreise til eller reise mellom kommuner eller distrikter, eller karanteneplikt etter slike reiser. Det er ikke upåregnelig at slike restriksjoner kan bli innført i flere distrikter, eller at det blir gitt tilsvarende reguleringer nasjonalt. Dette vanskeliggjør gjennomføring av meddommersaker, ved at meddommere fra

trekningskretsen potensielt kan være underlagt forbud mot reise til rettsstedet eller ved at meddommere blir pålagt karantene i etterkant.

Også uten karanteneregler og reiseforbud er det, på grunn av trekningskretsens geografiske omfang, slik at mange meddommere har lang reisevei for å komme til rettsstedet hvor rettsmøtet holdes. En slik reise kan i seg selv være i strid med smittevern anbefalingene.

Det er et behov for et mer fleksibelt regelverk. Dette kan løses ved at det gis en midlertidig regel om at meddommere skal trekkes fra den kommunen hvor rett settes, så lenge meddommerne ikke skal delta ved fjernmøte. Regelen bør utformes slik at ikke bare tvingende smittevernregler kan begrunne unntak. Offentlige smittevernråd og generelle smitteverntiltak bør være tilstrekkelig til å fravike de alminnelige trekningsreglene.

Domstolleder kan følgelig basere sin beslutning på generelle råd og retningslinjer, og det er ikke nødvendig å begrunne beslutningen med konkrete smittevernhensyn i den enkelte sak.

I prinsippet vil dette kunne løses ved at Domstoladministrasjonen benytter sin hjemmel til å dele lagsognene i mindre rettskretser, og da helt ned på kommunenivå, jf. domstoloven § 86 første ledd. Ulempen ved denne løsningen er imidlertid at den midlertidige oppdelingen i mindre trekningskretser ikke vil hensynta lokale behov og heller ikke være like fleksibel med hensyn til at situasjonen og smittevernrådene og påleggene raskt kan endre seg. Dette kan potensielt nødvendiggjøre at tilpasninger må foretas i flere omganger – med tilhørende ressurs- og tidsbruk.

Domstoladministrasjonen foreslår derfor at domstolleder gis en midlertidig mulighet til å trekke meddommere kun fra den kommunen hvor rettsmøtet skal holdes, se lovutkastet § 7. Ved en slik regel vil domstolleder kunne ta lokale hensyn, i tillegg til at regelen blir mer robust for endringer i smittevernråd og –pålegg.

8.3 Tilkalling av meddommere

8.3.1 Gjeldende rett

Etter domstoloven § 86 annet ledd skal meddommere og varamedlemmer for meddommerne til den enkelte sak trekkes på tilfeldig måte blant alle som er registrert i utvalgene i den trekningskretsen der rettsmøtet skal holdes, med de begrensningene som fremgår ellers i bestemmelsen.

Meddommere har gyldig fravær, og plikter ikke å gjøre tjeneste, hvis sykdom eller andre hindringer gjør det umulig eller uforholdsmessig å møte, jf. domstolloven § 90 første og annet ledd. Dersom en uttrukket meddommer ikke kan gjøre tjeneste eller ikke møter, skal et varamedlem av samme kjønn innkalles, jf. domstolloven § 92. Dersom også varamedlemmet er forhindret fra å gjøre tjeneste, skal det som hovedregel trekkes en ny meddommer.

På grunn av Covid-19-epidemien vil det være økt risiko for at meddommere og varamedlemmer som blir trukket ut til å gjøre tjeneste, vil ha eller få sykdomsfravær. En del meddommere er eldre og/eller tilhører en utsatt risikogruppe for Covid-19-sykdom og bør av den grunn fritas for tjeneste. Personer med kritiske samfunnsfunksjoner som for eksempel ansatte i helse- og omsorg, transportsektoren og forsyningssektoren, vil også kunne ha behov for fritak fra tjeneste.²⁰ Så lenge barnehager og skoler holdes stengt, vil det også være flere personer som kan være forhindret fra å gjøre tjeneste på grunn av ansvar for barn.

Forholdsvis mange personer i meddommerutvalgene vil på denne måten kunne ha gyldig fravær. Det gjør at det kan være behov for mange omganger med trekking av meddommere og varamedlemmer.

Etter de någjeldende reglene i domstolloven må domstolen fortsette å trekke meddommere og varamedlemmer på tilfeldig måte fra utvalgene inntil to dager før rettsmøtet, jf. domstolloven § 93 første ledd første punktum som lyder slik: «Dersom det i løpet av de to siste virkedagene før rettsmøtet eller samme dag som rettsmøtet skal holdes, blir klart at en meddommer ikke møter eller kan gjøre tjeneste, og det heller ikke er trukket et varamedlem som kan gjøre tjeneste, kan retten tilkalle en meddommer fra utvalgene som kan møte.»

Med tilkalling menes at domstolen velger en person fra utvalgene til å delta, i stedet for å gå veien om trekning som beskrevet i domstolloven § 86 annet ledd, men også slik tilkalling skal skje tilfeldig så langt råd er, jf. domstolloven § 93 tredje ledd.

8.3.2 Behov for endringer og endringsforslag

I en situasjon hvor mange meddommere vil ha eller få gyldig forfall, er det behov for en regel som gjør det mulig å tilkalle en meddommer fra et tidligere tidspunkt enn det domstolloven § 93 første punktum åpner for i dag. Samtidig vil også meddommere som tilkalles kunne ha

²⁰ Se <https://www.regjeringen.no/no/tema/samfunnssikkerhet-og-beredskap/innsikt/liste-over-kritiske-samfunnsfunksjoner/id2695609/> for hvem som regnes for å ha kritiske samfunnsfunksjoner.

eller få forfall. Domstoladministrasjonen foreslår at tilkalling av meddommere etter domstoloven § 93 kan foretas fra åtte virkedager forut for rettsmøtet, se lovutkastet § 8.

9 Ikrafttredelse, varighet, behov for overgangsregler ved opphør av de midlertidige reglene og forholdet til Covid-19-forskriften på justissektorens område

9.1 Ikrafttredelse

I notatet foreslås det flere midlertidige bestemmelser som er begrunnet i at domstolene skal kunne opprettholde sin virksomhet mens Norge er i en situasjon med stor risiko for spredning av Covid-19 og strenge smittevernstiltak. Det er behov for at endringene trer i kraft straks.

9.2 Varighet

Både lovutkastet i dette notatet og Covid-19-forskriften på justissektorens område²¹ gjør unntak og tilpasninger i de vanlige reglene om behandling av sivile saker og straffesaker for domstolene.

Covid-19-forskriften på justissektorens område er vedtatt med hjemmel i midlertidig lov 27. mars 2020 nr. 17 om forskriftshjemmel for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-19 mv. (koraloven). Koronaloven trådte i kraft straks og oppheves en måned etter ikrafttredelse. I Innst. 204 (2019-2020)²² punkt 3 uttaler stortingskomiteen:

«K o m i t e e n understreker at koronaloven ikke skal gjelde lenger enn det som er strengt nødvendig. Dersom behovet for en slik lov, som skyldes den aktuelle krisesituasjonen, blir vesentlig redusert, vil k o m i t e e n umiddelbart ta initiativ til å oppheve loven. K o m i t e e n mener loven skal gjelde i én måned fra ikrafttredelse. K o m i t e e n er åpen for at Stortinget kan forlenge lovens varighet dersom behovet for loven etter én måned ikke er redusert, og dersom erfaringene med loven gjør en forlengelse forsvarlig.»

²¹ Midlertidig forskrift av 27. mars 2020 nr. 459 om forenklinger og tiltak innenfor justissektoren for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-19, i kraft 28. mars 2020.

²² Innstilling fra den særskilte komite for å behandle spesielle saker vedrørende korona-krisen om Midlertidig lov om forskriftshjemmel for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-19 mv. (koraloven)

Når loven oppheves, vil også forskriftene som er vedtatt med hjemmel i den oppheves, jf. koronaloven § 4 annet ledd. Slik situasjonen er i dag, er det rimelig å anta at både lovens og forskriftenes varighet vil forlenges. Justis- og beredskapsdepartementet sendte 1. april 2020 ut et høringsbrev om forlengelse av varigheten av koronaloven. Departementet foreslår en forlengelse av lovens varighet med en måned, dvs. til 27. mai 2020.

Begrensningen i koronalovens varighet og tilhørende forskrifter er begrunnet i forholdet mellom Stortinget og regjeringen. Dersom forslagene i dette høringsnotatet vedtas som lov, er de ordinære vedtakelsesprosedyrer fulgt. Det er etter Domstoladministrasjonens syn ikke grunn til å knytte lovens varighet direkte til koronalovens varighet. Loven vil derfor gjelde til den blir opphevet ved ny lov. Det ligger likevel i begrunnelsen for loven at den er ment å gjelde midlertidig, så lenge Covid-19-situasjonen tilsier det.

9.3 Behov for overgangsbestemmelser ved opphør av den midlertidige reguleringen

Når den midlertidige reguleringen opphører, vil det være saker som ikke er avgjort, der det i medhold av de midlertidige reglene skal være eller er besluttet en behandlingsmåte som de ordinære bestemmelsene i straffeprosessloven ikke gir hjemmel for. Dette gjelder både for lovutkastet i dette notatet og bestemmelsene i Covid-19-forskriften. Spørsmålet er hvordan disse sakene skal behandles når de midlertidige bestemmelsene opphører.

Uten overgangsregler skal retten anvende de prosessreglene som gjelder på det tidspunktet saken avgjøres. Det må vurderes om det er behov for at en sak kan ferdigbehandles etter de midlertidige reglene dersom behandlingen er påbegynt etter dette, eventuelt kan det være behov for overgangsregler for noen av bestemmelsene. Dette bør reguleres i loven og/eller forskriften som opphever den midlertidige reguleringen.

9.4 Forholdet til Covid-19-forskriften på justissektorens område

Domstoladministrasjonen mener det bør overveies om de bestemmelsene som i dag er inntatt i Covid-19-forskriften bør vedtas i lovs form sammen med de lovbestemmelsene som foreslås i dette notatet. På denne måten vil det oppnås en samlet lovregulering av de unntak som er gjort

i prosesslovene på grunn av Covid-19. Det vil gi bedre oversikt, og det vil være enklere å vedta samlede overgangsbestemmelser når de midlertidige bestemmelsene skal oppheves. På den annen side vil reguleringen bli mindre fleksibel dersom forskriftsbestemmelsene vedtas i lovs form ettersom eventuelle endringer da må foretas ved lovendring.

10 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslagene vil bidra til at domstolene vil kunne avvikle straffesaker i en tid med strenge smitteverntiltak på grunn av koronaviruset, samtidig som risiko for smittespredning begrenses.

Forslagene vil ikke innebære økte kostnader. Det vil kunne innebære noen besparelser i form av reduserte utgifter til meddommere.

Konsekvensene av ikke å innføre tiltak vil være en restanseoppbygging i domstolen og resten av straffesakskjeden. Dersom antall meddommere i lagmannsretten ikke reduseres, vil domstolene kunne være nødt til å leie alternative lokaler for gjennomføring av straffesakene for å sikre nødvendig avstand mellom aktørene. Dette vil kunne by på betydelige sikkerhetsmessige utfordringer, men blant annet behov for tilstedeværelse av ekstra sikkerhetspersonell.

11 Merknader til de enkelte bestemmelsene

Til § 1 Lovens formål

Lovens formål er å legge til rette for at straffesaker kan gjennomføres på en forsvarlig og rettssikker måte med de nødvendige tilpasninger til smitteverntiltak og anbefalinger fra helsemyndighetene under utbruddet av Covid-19.

Til § 2 Rettens sammensetning under hovedforhandling i tingrett

Forslagets *første ledd* gjør unntak fra straffeprosessloven § 276 første ledd første punktum om at retten ved hovedforhandling settes med en fagdommer og to meddommere. Det foreslås i

første ledd at retten kan settes uten meddommere dersom partene samtykker til det og retten ikke finner behandlingsmåten betenkelig. Det skal foretas en konkret vurdering i den enkelte sak der viktige momenter vil være sakens karakter, forventet straffereaksjon og bevisbildet i saken. Aktor bør ved oversendelse av saken til retten med anmodning om berømmelse uttale seg om retten etter påtalemyndighetens syn kan settes uten meddommere. Forsvarer må gi tilbakemelding til retten om tiltaltes syn. Det foreslås i *første ledd annet punktum* en utvidelse av retten til forsvarer slik at tiltalte skal ha forsvarer i alle straffesaker som behandles uten meddommere etter lovutkastet § 2.

Til § 3 Rettens sammensetning ved forfall under hovedforhandling i tingrett

Bestemmelsen gir adgang til å fortsette forhandlingene dersom en eller begge meddommer skulle få forfall underveis i forhandlingene. Dette er det ikke adgang til etter gjeldende rett. Forslaget innebærer en utvidelse av prinsippet i domstolloven § 15.

Får en av meddommerne forfall under hovedforhandlingen, kan rettens leder beslutte at forhandlingen fortsetter med kun en meddommer dersom retten finner det forsvarlig. En slik beslutning er ikke betinget av at partene samtykker. Ved fortsettelse av forhandlingene med kun en meddommer, kreves for avgjørelse av skyldspørsmålet til ugunst for tiltalte at både fagdommeren og den ene gjenværende meddommer stemmer for det. Dersom begge meddommerne skulle få forfall, kan hovedforhandlingen fortsette etter regelen i lovutkastet § 2 første ledd, det vil si dersom partene samtykker til det og retten ikke finner behandlingsmåten betenkelig.

Til § 4 Utvidet adgang til tilståelsespådommelse i tingrett

Forslaget utvider adgangen til tilståelsespådommelse etter straffeprosessloven § 248 første ledd bokstav a i saker der siktede i retten gir en uforbeholden tilståelse som styrkes av de øvrige opplysningene i saken. Etter gjeldende rett kan tilståelsespådommelse i disse tilfellene kun skje for straffbare handlinger som ikke kan medføre fengsel i mer enn 10 år. Etter forslaget skal tilståelsespådommelse kunne skje uavhengig av den øvre strafferammen, forutsatt de øvrige vilkårene for slik pådommelse er oppfylt, herunder at retten ikke finner det betenkelig. Det antas at utvidelsen først og fremst vil være aktuell for pådommelse av grove

narkotikaforbrytelser som omfatter en meget betydelig mengde etter straffeloven § 232 annet ledd.

Til § 5 Rettens sammensetning i lagmannsretten

I første ledd foreslås det at retten settes med to fagdommere og tre meddommere. Dette er et unntak fra straffeprosessloven § 332 første ledd som sier at retten skal settes med to fagdommere og fem meddommere. Lovutkastet gjelder alle saker der retten etter straffeprosessloven § 332 første ledd skal settes med syv dommere.

Annet ledd regulerer krav til stemmetall ved avgjørelse av skyldspørsmålet til ugunst for siktede og er en tilpasning til forlaget om å redusere antall dommere fra syv til fem.

Bestemmelsen gjør unntak fra straffeprosessloven § 35 første ledd. Etter forslaget krever avgjørelse av skyldspørsmålet til ugunst for siktede fire stemmer. I straffutmålingsanker gjelder et alminnelig flertallskrav, jf. straffeprosessloven § 35 annet ledd.

Tredje ledd gjelder forfall under ankeforhandlingen og gjør unntak fra domstolloven § 15. Det foreslås at forhandlingene kan fortsette med en dommer mindre. Dersom flere dommere får forfall, må forhandlingene utsettes og fortsettes på et senere tidspunkt, eller saken må omberammes og forhandlingene starte på nytt med nye dommere. Det har ikke betydning etter bestemmelsen om det er en fagdommer eller en meddommer som får forfall.

Kravet til stemmetall i annet ledd endres ikke om forhandlingene fortsetter med en dommer mindre etter tredje ledd. I slike tilfeller kreves det i så fall enstemmighet for å avgjøre skyldspørsmålet til ugunst for siktede.

Fjerde ledd inneholder forslag om at retten kan settes uten meddommere i straffutmålingsanker i seksårsakene. Dette kan gjøres ved samtykke fra partene, såfremt retten finner slik behandlingsmåte forsvarlig.

Til § 6 Meddommervalg

Forslaget gjør unntak fra domstolloven § 66 første ledd og skjønnsprosessloven § 14 om meddommerutvalgets funksjonstid. Det skal i 2020 velges nytt meddommerutvalg. Perioden for dagens utvalg av meddommere utløper 31. desember 2020. Det nye utvalget skal fungere fra 1. januar 2021 til 31. desember 2024.

Forslaget gir Domstoladministrasjonen mulighet til å forlenge tjenestetiden til inneværende meddommerutvalg og utvalg av skjønnsmedlemmer dersom Covid-19-utbruddet medfører risiko for forsinkelse av valg eller innrapportering av nytt meddommerutvalg, eller forlengelse er nødvendig av hensyn til domstolenes ressursituasjon som følge av Covid-19-utbruddet.

Til § 7 Trekningsregler

Forslaget gjelder trekningskretser for meddommere og gjør unntak fra domstolloven § 86 første ledd som sier at trekningskretsen for tingretten er domssognet og for lagmannsretten lagsognet. Under Covid-19-situasjonen tilsier smittevernhensyn at man ikke bør trekke meddommere med lang reisevei til domstolen. Det foreslås derfor at domstolleder kan bestemme at meddommere skal trekkes fra den kommunen hvor rettsmøtet skal holdes når smittevernhensyn tilsier det. Offentlige smittevernråd og generelle smitteverntiltak er tilstrekkelig til å fravike de alminnelige trekningsreglene. Domstolleder kan basere sin beslutning på generelle råd og retningslinjer, og det er ikke nødvendig å begrunne beslutningen med konkrete smittevernhensyn i den enkelte sak.

Til § 8 Tilkalling av meddommere

Forslaget utvider adgangen til å tilkalle meddommere etter domstolloven § 93 første ledd. Slik tilkalling kan etter forslaget skje fra åtte virkedager forut for rettsmøtet. Forslaget er begrunnet i at flere meddommere antas å ha eller få gyldig forfall på grunn av sykdom eller andre konsekvenser av Covid-19-epidemien.

Til § 9 Ikrafttredelse

Det foreslås at loven trer i kraft straks.

Til forslag om endring i § 4 i midlertidig forskrift av 27. mars 2020 nr. 459 om forenklinger og tiltak innenfor justissektoren for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid 19

Det foreslås en adgang til å kombinere skriftlig behandling etter straffeprosessloven § 333 eller Covid-19-forskriften § 4 med rettsmøte. Dette kan være praktisk der det i tillegg til skriftlige innlegg er ønskelig med en kort forklaring fra tiltalte og/eller et vitne. Rettsmøtet kan holdes som fjernmøte, og avhøret kan foretas som fjernavhør etter Covid-19-forskriften § 2. I straffutmålingsanker i seksårssakene krever både skriftlig behandling og kombinert skriftlig og muntlig behandling samtykke fra partene.

12 Lovutkast

§ 1 Lovens formål

Lovens formål er å tilrettelegge for en forsvarlig og rettssikker gjennomføring av straffesaker under utbruddet av Covid-19.

§ 2 Rettens sammensetning under hovedforhandling i tingrett

Retten kan settes uten meddommere hvis partene samtykker til det og retten ikke finner behandlingsmåten betenkelig. Tiltalte har krav på forsvarer også i saker som nevnt i straffeprosessloven § 96 annet ledd.

Beslutning om å sette rett uten meddommere kan ikke ankes.

§ 3 Rettens sammensetning ved forfall under hovedforhandling i tingrett

Får en av meddommerne forfall under hovedforhandling i tingretten, kan rettens leder beslutte at hovedforhandlingen skal fortsette med bare en meddommer dersom retten finner det forsvarlig. Avgjørelse av skyldspørsmålet til ugunst for siktede krever to stemmer.

Får begge meddommerne forfall under hovedforhandling, gjelder § 2 første ledd.

§ 4 Utvidet adgang til tilståelsespådommelse i tingrett

Etter begjæring fra påtalemyndigheten og med siktedes samtykke kan tingretten pådømme en sak uten tiltalebeslutning og hovedforhandling (tilståelsesdom) etter straffeprosessloven § 248 første ledd bokstav a uavhengig av den øvre strafferammen for den straffbare handlingen som saken gjelder, når retten ikke finner det betenkelig og siktede innen retten har gitt en uforbeholden tilståelse som styrkes av de øvrige opplysninger.

§ 5 Rettens sammensetning i lagmannsretten

Ved ankeforhandling som omfatter bevisbedømmelsen under skyldspørsmålet eller avgjørelse om straff eller rettsfølge som nevnt i § 2 første ledd nr. 1 for lovbrudd som etter loven kan medføre fengsel i mer enn 6 år, settes lagmannsretten med to fagdommere og tre meddommere.

Der retten er satt med to fagdommere og tre meddommere etter første ledd, krever avgjørelse av skyldspørsmålet til ugunst for siktede fire stemmer.

Ankeforhandlingen kan fortsette selv om ett av rettens medlemmer får forfall etter at ankeforhandlingen er påbegynt.

I ankeforhandling som gjelder avgjørelse om straff eller rettsfølge som nevnt i § 2 første ledd nr. 1 for lovbrudd som etter loven kan medføre fengsel i mer enn 6 år, kan lagmannsretten beslutte at ankeforhandlingen skal avholdes uten meddommere dersom partene samtykker og retten finner det forsvarlig. Retten kan omgjøre beslutningen om at ankeforhandlingen skal avholdes uten meddommere. Beslutningen kan ikke ankes.

§ 6 Meddommervalg

Domstoladministrasjonen kan forlenge tjenestetiden for inneværende utvalg av meddommere og skjønnsmedlemmer med inntil 12 måneder.

§ 7 Trekningskretser

Når smittevern hensyn tilsier det, kan domstolleder bestemme at meddommere skal trekkes fra den kommunen hvor rettsmøtet skal holdes.

§ 8 Tilkalling av meddommere

Tilkalling av meddommere etter domstoloven § 93 kan gjøres fra åtte virkedager forut for rettsmøtet.

§ 9 Ikrafttredelse

Loven trer i kraft straks.

13 Forslag til endring i Covid-19-forskriften

I midlertidig forskrift av 27. mars 2020 nr. 459 om forenklinger og tiltak innenfor justissektoren for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid 19 gjøres følgende endring:

§ 4 nytt fjerde ledd skal lyde

På samme vilkår som i første og annet ledd kan retten beslutte at saken skal behandles med en kombinasjon av skriftlig behandling og rettsmøte.

Nåværende fjerde ledd blir femte ledd og endres slik:

Beslutning om skriftlig behandling *eller kombinert skriftlig og muntlig behandling* etter denne paragrafen kan ikke ankes.