



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 53 L

(2018–2019)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i straffeprosessloven mv.
(ankesiling m.m.)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5	5	Økonomiske og administrative konsekvenser ...	25
2	Bakgrunnen for lovforslagene	6	5.1	Konsekvenser av endringen i ankesilingsreglene	25
3	Lagmannsrettens adgang til å nekte ordinær ankebehandling (ankesiling)	9	5.1.1	Innledning	25
3.1	Gjeldende rett	9	5.1.2	Statistikk	25
3.1.1	Oversikt over reglene	9	5.1.3	Konsekvenser for domstolene	26
3.1.2	Bruk av opptak under ankesiling	11	5.1.4	Konsekvenser for tiltalte, fornærmede mv.	27
3.1.3	Bakgrunnen for ordningen med siling av anker til lagmannsretten – særlig om seksårssakene	11	5.1.5	Konsekvenser for politiet og påtalemyndigheten	27
3.1.4	Forholdet til Norges internasjonale forpliktelser	12	5.1.6	Konsekvenser for advokater, tolker og sakkyndige	28
3.2	Tidligere forslag til endringer i ankesilingsreglene	14	5.1.7	Konsekvenser for vitner og meddommere	28
3.3	Forslaget i NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov	15	5.1.8	Øvrige administrative konsekvenser	29
3.4	Høringsinstansenes syn	16	5.1.9	Oppsummering	29
3.5	Departementets vurdering	19	5.2	Konsekvenser av å innføre en lovbestemt frist for å inngi støtteskriv	29
4	Frist for støtteskriv til anke over dom	21	6	Merknader til de enkelte bestemmelsene	30
4.1	Gjeldende rett	21	6.1	Endringer i straffeprosessloven ...	30
4.2	Forslaget i NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov	22	6.2	Endringer i arrestordreloven	31
4.3	Høringsinstansenes syn	22		Forslag til lov om endringer i straffeprosessloven mv. (ankesiling m.m.)	32
4.4	Departementets vurdering	23			



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 53 L

(2018–2019)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i straffeprosessloven mv. (ankesiling m.m.)

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 15. mars 2019,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår i denne proposisjonen endringer i reglene om nektelse og henvisning av anker over dom til lagmannsretten (såkalt «ankesiling») i straffesaker. Etter lovforslaget avskaffes domfeltes ubetingede rett til ordinær ankebehandling av straffesaker som gjelder lovbrudd med strafferamme over seks års fengsel. Dermed vil også anker i de

alvorligste straffesakene kunne nektes fremmet når lagmannsretten anser det klart at anken ikke vil føre frem.

I proposisjonen foreslås det også å innføre en lovbestemt frist for å inngi støtteskriv til anke over dom. I tillegg foreslås det å rette enkelte inkurier i arrestordreloven.

2 Bakgrunnen for lovforslagene

Regjeringen oppnevnte 20. juni 2014 et utvalg som skulle utarbeide forslag til ny straffeprosesslov (Straffeprosessutvalget). Mandatet punkt 4 nr. 10 lød:

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

Straffeprosessutvalget avga sin utredning 3. november 2016, jf. NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov. Reglene om anke er drøftet i kapittel 20 i utredningen. I forbindelse med vurderingen av ordningen med ankesiling går utvalgets flertall inn for at de såkalte seksårssakene, som i dag gir en ubetinget rett til ankebehandling etter straffeprosessloven § 321 tredje ledd, skal kunne nektes fremmet etter et alminnelig silingskriterium.

Forslagene i utredningen vil i all hovedsak bli fulgt opp av departementet i forbindelse med arbeidet med ny straffeprosesslov. Departementet foreslår likevel at forslaget om å avskaffe den ubetingede retten til ordinær ankebehandling i seksårssakene gjennomføres i gjeldende straffeprosesslov. Det samme gjelder et forslag i utredningen om å lovregulere ordningen med støtteskriv til anken. Dette er forslag som kan effektivisere ankebehandlingen og gi en umiddelbar effektivitetsgevinst.

Utredningen ble sendt på høring 5. desember 2016, med høringsfrist 6. juni 2017. Enkelte høringsinstanser fikk utsatt høringsfrist. Departementet mottok mer enn 100 hørings svar med merknader. Utredningen ble sendt til følgende høringsinstanser:

Departementene

Høyesterett
Lagmannsrettene
Tingrettene
Domstoladministrasjonen

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

Barneombudet
Brønnøysundregistrene
Datatilsynet
Den rettsmedisinske kommisjon
Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi)
Erstatningsnemnda for voldsofre
Finanstilsynet
Folkehelseinstituttet
Forbrukerombudet
Helsedirektoratet
Kompetansesenter for kriminalitetsforebygging
Konkurransetilsynet
Kontoret for voldsoffererstatning
Kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Miljødirektoratet
Nasjonalbiblioteket
Nasjonal kommunikasjonsmyndighet
Norges Bank
Norges forskningsråd
Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter
Regjeringsadvokaten
Sametinget
Statens Barnehus
Statens helsetilsyn
Statens sivilrettsforvaltning
Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og trygghetstjenester (EOS-utvalget)
Stortingets ombudsmann for Forsvaret
Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivilombudsmannen)
Stortingets utvalg for rettferdsvederlag
Tolldirektoratet

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

Det juridiske fakultet ved Universitetet i Bergen
Det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo
Det juridiske fakultet ved Universitetet i Tromsø
Det norske menneskerettighetshuset
Forsvarets forskningsinstitutt
Forsvarets høyskole
Handelshøyskolen BI
Institutt for Forsvarsstudier
Institutt for fredsforskning (PRIO)

Institutt for kriminologi og rettssosiologi ved
Universitetet i Oslo
Norges Handelshøyskole
Norsk senter for menneskerettigheter
Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI)
Politihøgskolen
Senter for rettsinformatikk ved Universitetet i Oslo
Senter for tværfaglig kjønnsforskning ved Univer-
sitetet i Bergen

3 Lagmannsrettens adgang til å nekte ordinær ankebehandling (ankesiling)

3.1 Gjeldende rett

3.1.1 Oversikt over reglene

Etter gjeldende rett foretar lagmannsretten en forhåndsvurdering av om en anke over dom skal henvises til ankeforhandling, jf. straffeprosessloven § 321, jf. § 325. Denne foreløpige prøvingen benevnes ofte som «ankesiling» og finner sted når lagmannsretten har mottatt anken.

Etter straffeprosessloven § 321 er ankesakene delt inn i tre grupper etter alvorlighetsgrad. For de minst alvorlige straffesakene oppstiller straffeprosessloven en *samtykkeordning*, jf. § 321 første ledd. Bestemmelsen slår fast at en anke ikke kan fremmes uten lagmannsrettens samtykke hvis påtalemyndigheten ikke har påstått og det ikke er idømt annen reaksjon enn bot, inndragning eller tap av retten til å føre motorvogn mv. Dersom siktede er et foretak, er det ikke krav om samtykke. Samtykke skal kun gis «når særlige grunner taler for det». I praksis blir anker i slike saker sjelden henvist.

I straffesaker hvor samtykke ikke er påkrevd etter første ledd, er regelen at lagmannsretten helt eller delvis kan nekte anken fremmet etter en realitetsprøving, jf. § 321 annet ledd første punktum. En avgjørelse om å nekte anken fremmet er en realitetsavgjørelse som avslutter saken. Vilkåret er at rettens medlemmer enstemmig finner det «klart» at anken ikke vil føre frem. Den ankende part har dermed en *betinget rett* til ordinær behandling av anken i lagmannsretten. Selv om lagmannsretten mener det er klart at anken er utsiktsløs, kan retten likevel velge å henvise anken. Dette kan særlig være aktuelt hvis anken reiser viktige prinsipielle spørsmål. Bestemmelsen i annet ledd første punktum er blitt omtalt som den «egentlige» silingsbestemmelsen, jf. Bjerke/Keiserud/Sæther: *Straffeprosessloven kommentarutgave bind II* (4. utgave, Oslo 2011) side 1132.

Anker i de mest alvorlige straffesakene kan *ikke* nektes fremmet, jf. § 321 tredje ledd første punktum. Etter bestemmelsen gjelder dette anker som angår straffbare forhold som kan medføre

fengsel i mer enn 6 år – såkalte «seksårssaker». Mangelen på siling innebærer at domfelte har en *ubetinget rett* på ordinær behandling av anken. Dette gjelder imidlertid ikke hvis anken gjelder overtredelse av straffeloven § 274 (grov kroppsskade), til tross for at strafferammen for dette lovbruddet er fengsel inntil 10 år, jf. tredje ledd annet punktum.

For anker fra påtalemyndigheten som ikke er til gunst for siktede, inneholder § 321 annet ledd annet punktum en særregel. I slike tilfeller kan anken også nektes fremmet hvis retten mener at anken gjelder spørsmål av mindre betydning, eller det ellers ikke er grunn til at anken blir prøvd. Denne særskilte nektelsesadgangen er i behold selv om strafferammen er over seks år, jf. tredje ledd første punktum.

Både anker som gjelder bevisbedømmelsen under skyldspørsmålet (*fullstendig anke* eller *bevisanke*) og anker som gjelder lovanvendelsen under skyldspørsmålet, saksbehandlingen eller reaksjonsfastsettelsen (*begrenset anke*), er gjestand for siling. En bevisanke skal prøves først hvis det er anket over flere sider ved dommen, jf. straffeprosessloven § 326 første ledd. Dersom bevisanken henvises, skal det gjennomføres en fullstendig ny behandling av saken etter § 331 første ledd. Det er derfor normalt ikke nødvendig å ta stilling til de øvrige sider ved anken, jf. Rt. 2003 side 757 avsnitt 20.

I stedet for å henvise en anke til ankeforhandling, kan anke over tingrettens dom på nærmere vilkår avgjøres uten ankeforhandling, jf. § 322. Dette gjelder eksempelvis der det er klart at dommen bør oppheves, eller der siktede må frifinnes fordi det påtalte forhold ikke er straffbart. En anke vil også på nærmere vilkår kunne avvises dersom den er for sent fremsatt eller har innholdsmessige mangler, jf. §§ 318 og 319. Det ovennevnte gjelder også for anker som gjelder lovbrudd med strafferamme på over seks års fengsel.

Avgjørelse om hvorvidt anken skal henvises til ankeforhandling treffes i lagmannsretten av tre dommere på grunnlag av skriftlig saks-

behandling, jf. § 324. For å nekte anker fremmet kreves det at avgjørelsen er enstemmig, jf. § 321 fjerde ledd første punktum. Avgjørelsen treffes på bakgrunn av tingrettens rettsbok og dom, ankeerklæringen, et eventuelt tilsvarende eller påtalemyndighetens påtegning og sakens øvrige dokumenter, jf. § 316. Det siste omfatter samtlige dokumenter i saken, herunder politiets etterforskningsdokumenter, jf. Rt. 1996 side 841 og Rt. 2004 side 425 avsnitt 39.

Behandlingsformen innebærer reelt sett en forenklet skriftlig behandling av anken. I Rt. 2008 side 1764 avsnitt 51 uttaler Høyesteretts stor-kammer om betydningen av behandlingsformen:

«Selv om silingsbehandlingen finner sted uten ordinært rettsmøte med muntlige partsforhandlinger og umiddelbar bevisføring, bygger loven på den klare forutsetning at også denne behandlingsformen skal gi en reell overprøving av tingrettens dom med bakgrunn i det som anføres i anken. Dette innebærer at dersom behandlingsformen fører til at lagmannsretten ikke kan foreta en forsvarlig prøving av anken, for eksempel på grunn av sakens kompleksitet eller den konkrete bevis-situasjonen, skal anken fremmes. Lovens krav innebærer at det må foretas en selvstendig vurdering av hvert enkelt punkt i anken. Anken skal henvises for de punkter der det ikke er klart at den ikke vil føre fram.»

Avgjørelser etter straffeprosessloven § 321 tas ved beslutning og kan begrenses til en del av saken, jf. § 321 femte ledd første punktum. En henvisning kan begrenses til å gjelde enkelte av de påberopte ankegrunner, for eksempel reaksjonsfastsettelsen. Dersom flere tiltaleposter er anvendt i *realkonkurrens*, kan vurderingen også falle forskjellig ut for de ulike poster, slik at det kun er enkelte som henvises til ankeforhandling. Det kan også være at handlingene må vurderes etter forskjellige ledd i § 321. Dersom flere straffebestemmelser er anvendt i *idealkonkurrens*, skal derimot den aktuelle handlingen vurderes under ett. Det strengeste straffebudet avgjør hvilket ledd i § 321 som kommer til anvendelse. Dersom annet ledd kommer til anvendelse, er det ikke adgang til å fremme anken bare for én av flere poster som er anvendt i idealkonkurrens, jf. Bjerke/Keiserud/Sæther: Straffeprosessloven kommentarutgave bind II (4. utgave, Oslo 2011) side 1134.

Beslutninger om å nekte anker fremmet etter § 321 annet ledd skal være begrunnet, jf. femte

ledd tredje punktum. Bestemmelsen ble tilføyd ved endringslov 10. desember 2010 nr. 76, med henvisning til Høyesteretts storkammeravgjørelse i Rt. 2008 side 1764. I Rt. 2015 side 235 avsnitt 12 heter det følgende om de krav som stilles til lagmannsrettens begrunnelse:

«Begrunnelsen skal vise at lagmannsretten har foretatt en reell overprøving av tingrettens dom på bakgrunn av det som er anført i anken, jf. Rt-2008-1764 avsnitt 104–109. Det må fremgå at de feil som er påberopt ved tingrettens avgjørelse er oppfattet, og hvorfor det er klart at anken ikke vil føre frem, jf. Rt-2012-1209 avsnitt 7. Kravet til begrunnelse vil variere ut fra karakteren av den enkelte sak, tingrettens domsgrunner og hva som anføres i anken, jf. blant annet Rt-2012-652 avsnitt 8 med videre henvisninger. Det kreves ikke at samtlige detaljer i anken er kommentert, se Rt-2011-691 avsnitt 15 og Rt-2010-909 avsnitt 17. Ved bevisanker der utfallet beror på den bevismessige vurderingen av vitneførselen og tiltaltes forklaring, må lagmannsretten få frem hvilke grunnlag den bygger avgjørelsen på.»

Beslutninger om å nekte anken fremmet kan ankes på grunnlag av feil i saksbehandlingen, jf. § 321 sjette ledd. I HR-2018-1564-U uttales følgende om Høyesteretts ankeutvalgs kompetanse:

«Ankeutvalgets kompetanse er etter straffeprosessloven § 321 sjette ledd begrenset til å prøve lagmannsrettens saksbehandling. Etter rettspraksis omfatter dette blant annet om lagmannsretten har vurdert spørsmålet om hvorvidt anken skal tillates fremmet etter riktig vurderingstema, og om det skjønnet lagmannsretten har utøvd, er forsvarlig, herunder om det ut fra retts- og bevisspørsmålene i saken var forsvarlig å nekte anken fremmet på grunnlag av skriftlig og forenklet behandling, jf. Rt-2015-1513 avsnitt 8 med videre henvisning.»

Regler om ankesiling for lagmannsretten finnes også for sivile saker, jf. tvisteloven § 29-13. Disse reglene kommenteres ikke nærmere her. For ordens skyld nevnes det likevel at departementet 12. juli 2018 sendte på høring forslag til endringer i tvisteloven. I høringsnotatet, som er en oppfølging av evalueringen av tvisteloven, ba departementet blant annet om høringsinstansenes syn på spørsmålet om ankesilingsadgangen etter tvisteloven § 29-13 bør utvides. Dette spørsmålet vil bli vurdert i et eget lovarbeid.

3.1.2 Bruk av opptak under ankesiling

Etter straffeprosessloven § 23 skal det under hoved- og ankeforhandling foretas opptak av forklaringer fra parter, vitner og sakkyndige. Bestemmelsen ble endret ved lov 22. juni 2018 nr. 79, og er utformet etter mønster av den tilsvarende regelen i tvisteloven § 13-7, jf. Prop. 63 L (2017–2018) punkt 3.6 side 13.

Etter straffeprosessloven § 23 annet ledd kan opptak unnlates dersom retten ikke har tilgjengelig nødvendig utstyr for opptak, eller hvis forklaringene inntas i rettsboken. Dette tilsvarer unntaksregelen i tvisteloven.

Eventuelle opptak fra forhandlingene skal inntas i rettsboken og arkiveres sammen med saken, jf. straffeprosessloven § 23 sjette ledd første punktum. Dette innebærer at opptakene inngår i materialet som ankeinstansen har tilgjengelig under ankesilingen. I forskrift 28. september 2018 nr. 1471 § 5 er det gitt følgende regel om avspilling av opptak under ankesilingen:

«Ankedomstolen kan spille av opptak foretatt i underinstansen når den vurderer om en anke skal nektes fremmet. Avspillingen bør begrenses til det som anses relevant for vurderingen.»

I Prop. 63 L (2017–2018) punkt 5.4 side 22 fremholder departementet at tilgang til opptak under ankesilingen styrker avgjørelsesgrunnlaget og gjør det enklere å foreta en full realitetsprøving av den angrepne avgjørelsen. Departementet antar at nytten av avspilling vil være størst ved anker over bevisbedømmelsen, men at opptakene også kan ha interesse ved siling av anker som gjelder saksbehandlingen i retten. Det uttales videre:

«For å sikre at ankesilingen ikke tar uforholdsmessig lang tid, mener departementet at avspilling under ankesilingen bare bør finne sted der retten mener det er nødvendig. Lagmannsrettene og eventuelt Høyesterett gis etter forslaget en mulighet, men ikke en plikt til å spille av opptakene. Avspillingen bør dessuten begrenses til de deler av opptakene som er relevant for silingsavgjørelsen.»

For tiden gjennomfører Domstoladministrasjonen et prøveprosjekt med lyd- og bildeopptak i Nord-Troms tingrett og Hålogaland lagmannsrett. Et formål med prøveordningen er å kartlegge konsekvensene av en eventuell innføring av lyd- og bildeopptak ved alle domstolene i landet, jf.

Prop. 63 L (2017–2018) punkt 7.1 side 27. Det er foreløpig kun de nevnte domstolene som har tilgjengelig nødvendig opptakstutstyr. For øvrige domstoler kan derfor opptak unnlates i medhold av straffeprosessloven § 23 annet ledd bokstav a.

Prøveordningen vil bidra med tilbakemeldinger for så vidt gjelder bruken av opptak i forbindelse med vurderingen av om en anke skal nektes fremmet. Departementet vil komme nærmere tilbake til disse spørsmålene i forbindelse med oppfølgingen av Straffeprosessutvalgets utredning.

3.1.3 Bakgrunnen for ordningen med siling av anker til lagmannsretten – særlig om seksårssakene

Ankesilingsordningen fikk sitt nåværende innhold som følge av to-instansreformen, som medførte at alle straffesaker skal starte i tingretten som første instans.

To-instansordningen ble gjennomført i straffeprosessen ved lov 11. juni 1993 nr. 80, som trådte i kraft 1. august 1995. Forut for reformen var straffeprosesslovens system at lagmannsretten var første instans for saker som gjaldt forbrytelse som kunne medføre fengsel i mer enn seks år, mens øvrige straffesaker startet i herreds- eller byretten (nå tingretten). Reglene om overprøving av dommer var nokså kompliserte, jf. NOU 1992: 28 punkt 2.2 side 14–16. Det hadde betydning hvilken instans som hadde avsagt dommen og hvilke sider ved dommen som ble angrepet.

For dommer avsagt av *herreds- eller byretten* gjaldt det tidligere et tosporet system. Dersom siktede eller påtalemyndigheten ønsket å angripe bevisbedømmelsen under skyldspørsmålet, skjedde dette ved *begjæring om fornyet behandling for lagmannsrett*. Angrep på andre sider ved dommen – enten dette gjaldt saksbehandling, lovanvendelse eller reaksjonsfastsettelse – skjedde ved *anke* til Høyesterett. Høyesteretts kjæremålsutvalg hadde kompetanse til å avgjøre både hvilke begjæringer om fornyet behandling som skulle tillates brakt inn for lagmannsretten, og hvilke anker som skulle henvises til Høyesterett. For begjæringer om fornyet behandling gjaldt en samtykkeordning, mens anker kunne nektes fremmet når utvalget enstemmig fant det klart at den aktuelle anken ikke ville føre frem.

For dommer avsagt av *lagmannsretten* var adgangen til overprøving sterkt begrenset etter den tidligere ordningen. Det eneste rettsmidlet var anke til Høyesterett, som bare kunne erklæres på grunnlag av saksbehandlingen, lovanvendelsen eller reaksjonsfastsettelsen. Det var ikke adgang

til å overprøve bevisbedømmelsen under skyldspørsmålet. Siden lagmannsretten var første instans for saker med strafferamme over seks år, fikk man kun prøvd bevisbedømmelsen under skyldspørsmålet én gang i disse sakene. Ettersom skyldspørsmålet i lagmannsretten som regel ble avgjort av lagrette, som ikke ga noen begrunnelse for sitt svar, var også muligheten for å anke over lovanvendelsen i praksis svært begrenset, jf. NOU 1992: 28 punkt 2.2.3 side 16.

To-instansreformen førte til at førsteinstansbehandlingen av de alvorligste straffesakene ble overført til tingretten, med lagmannsretten som ordinær ankeinstans. Rettsmidlet mot dommer ble betegnet som anke – uansett hvilke sider ved dommen anken rettet seg mot. Dermed var det mulig å få overprøvd bevisbedømmelsen under skyldspørsmålet også i de mest alvorlige sakene. Av prosessøkonomiske grunner ble det imidlertid ansett som nødvendig å beholde en form for silingsordning. I NOU 1992: 28 punkt 4.2.1 side 50 uttalte To-instansutvalget:

«To-instansutvalget kan ikke se annet enn at det er nødvendig å beholde en avsilingsordning både for fullstendige anker og for begrensede anker til lagmannsretten. Dersom det skulle åpnes en ubegrenset adgang til å få anker prøvd ved ordinær ankeforhandling for lagmannsrettene, ville det – selv med en betydelig økt ressurstildeling til disse domstoler – sprengte deres kapasitet. Men selv om vi ikke behøvde å ta hensyn til dette, ville vi anse det uheldig å åpne adgang til to-instansprøving i alle straffesaker uten noen avsiling av anker som klart ikke kan føre frem. Det ville være en gal prioritering av ressursene til rettsapparatet, og det ville lede til unødige forsinkelser.»

Etter de tidligere reglene hadde Høyesteretts kjæremålsutvalg kompetanse til å nekte fremmet begjæring om fornyet behandling og anker uten hensyn til lovbruddets strafferamme. Når den nye silingsordningen ga tiltalte i straffesaker med strafferamme på mer enn seks år et ubetinget krav på ordinær ankebehandling, hadde dette sammenheng med at et hovedmål for to-instansreformen var å styrke tiltaltes rettssikkerhet i de mest alvorlige straffesakene, jf. NOU 1992: 28 punkt 4.2.6 side 54–55:

«Når de alvorligste straffesakene, som i dag blir pådømt i lagmannsretten som første instans, nå foreslås overført til førsteinstansbehandling for herreds- eller byrett, skyldes

dette et ønske om å åpne for at bevisbedømmelsen under skyldspørsmålet i disse sakene kan bli prøvd i to instanser. I og for seg er det ikke uforenlig med dette formål at ny behandling i lagmannsrett gjøres avhengig av en forhåndsprøving av om anken har noen mulighet for å føre frem. Men det kan synes uheldig om konsekvensen av lovendringen for enkelte av de alvorligste sakenes vedkommende skulle bli at siktede fortsatt må nøye seg med full hovedforhandling i én instans, men nå i herreds- eller byrett istedenfor i lagmannsretten. To-instansutvalget er derfor kommet til at anker i de saker som i dag hører under lagmannsretten som første instans, ikke skal være gjenstand for avsiling gjennom foreløpig prøving i lagmannsretten».

Under høringen stilte en rekke høringsinstanser spørsmål ved om det burde gis ubegrenset adgang til ordinær ankeforhandling i lagmannsretten i de alvorligste straffesakene. Noen høringsinstanser mente at det burde skje siling i *alle* typer saker, også saker hvor strafferammen er mer enn seks år. Departementet fremholdt imidlertid at det ikke kunne støtte en slik ordning, jf. Ot.prp. nr. 78 (1992–93) punkt 4.2.3.4 side 29:

«Det gjelder her de mest alvorlige straffesakene, hvor det trolig ikke så ofte vil være aktuelt å nekte anken fremmet. Gevinsten ved en utvidelse av avsilingsordningen vil dermed være relativt begrenset. Etter departementets syn kan det dessuten virke støtende om disse sakene skal kunne bli endelig avgjort i herreds- eller byretten når de i dag avgjøres av lagmannsretten.»

3.1.4 Forholdet til Norges internasjonale forpliktelser

En rett til overprøving av dommer i straffesaker følger av FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 14 nr. 5 og Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) protokoll 7 artikkel 2 (P7-2).

At en ordning med ankesiling er å anse som overprøving i henhold til SP artikkel 14 nr. 5, er slått fast i en rekke avgjørelser fra Menneskerettskomitéen, jf. eksempelvis Juma mot Australia, Communication No. 984/2001 avsnitt 7.5. Det er et krav etter konvensjonen at det foretas en *reell overprøving* av anken, det vil si en prøving av både de rettslige og de bevismessige sider av saken, jf. Lumley mot Jamaica, Communication No. 662/

1995 avsnitt 7.3. Menneskerettskomitéen har akseptert at ankesilingen foregår uten muntlig høring, jf. Bryhn mot Norge, Communication No. 789/1997 avsnitt 7.2, men etter komitéens praksis skal ankenektelser gis en skriftlig begrunnelse, jf. Aboushanif mot Norge, Communication No. 1542/2007 avsnitt 7.2. For en nærmere omtale av praksis vises det til NOU 2016: 24 punkt 20.3.5 side 440–441 og Rt. 2008 side 1764. Som nevnt i avsnitt 109 i sistnevnte avgjørelse har Menneskerettskomitéen akseptert at også bevisanker kan avgjøres ved siling, selv om utfallet av saken beror på en bevismessig vurdering av tiltaltes forklaring og vitneførselen.

En ankesilingsordning regnes også som overprøving etter P7-2. Dette fremgår av bestemmelsens motiver, som er gjengitt i NOU 2016: 24 punkt 20.3.5 side 440.

Dersom nasjonal rett gir ankeadgang, følger det av sikker praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) at ankeforhandlingen må oppfylle kravet om rettferdig rettergang i EMK artikkel 6, jf. EMDs dom 17. januar 1970 i sak 2689/65 Delcourt mot Belgia. Etter EMDs praksis er imidlertid ikke kravet om rettferdig rettergang til hinder for at medlemsstatene etablerer skriftlige silingsordninger, såfremt klager har fått anledning til å være til stede under forhandlingene i underinstansen, jf. dom 2. mars 1987 i sak 9562/81 og 9818/82 Monnell og Morris mot Storbritannia (avsnitt 55–70).

I avvisningsavgjørelse 26. oktober 1995 i sak 20087/92 E.M. mot Norge ble den norske silingsordningen, slik reglene var før to-instansordningen, satt under lupen. Den europeiske menneskerettskommisjon (senere inkorporert i EMD) vurderte forholdet til både EMK artikkel 6 og P7-2. Klageren i saken hadde blitt domfelt for bedrageri i Oslo byrett etter en omfattende rettsak som pågikk over 102 rettsdager. Han hadde forgjeves begjært fornyet behandling for lagmannsrett i medhold av de tidligere reglene, og en subsidær anke over saksbehandlingen, lovanvendelsen og reaksjonsfastsettelsen var blitt nektet fremmet. Domfelte anførte blant annet at EMK artikkel 6 var krenket fordi det ikke var avholdt muntlige forhandlinger for Høyesteretts kjæremålsutvalg. Om betydningen av dette uttalte Kommisjonen:

«As regards the «appeal proceedings» the Commission recalls that the Appeals Selection Committee was called upon to decide whether or not to grant leave to appeal. Had this question been answered in the affirmative, new

proceedings would have commenced in either the High Court or the Supreme Court. Otherwise, as in this case, the City Court judgment would stand. Thus, the limited nature of this issue does not, in the Commission's view, in itself call for oral argument or a public hearing or the personal appearance of the applicant, but Article 6 requires that the applicant be provided, in some appropriate way, with a fair procedure to present his case to the Appeals Selection Committee (cf. Eur. Court H.R., Monnell and Morris v. the United Kingdom, judgment of 2 March 1987, Series A no. 115, pp. 22 and 23, paras. 58 and 61).

In this respect the Commission notes that the principle of equality of arms was respected in that none of the parties were heard orally by the Appeals Selection Committee. Furthermore, the applicant was submitted by counsel under a grant of free legal aid and the possibility to submit, in writing, all that in his opinion would be of relevance to his request. He was also afforded the opportunity to study and reply to the submissions made by the prosecuting authority. Accordingly, the proceedings cannot be said to have taken place in such conditions as to put the applicant unfairly at a disadvantage. In addition, the Commission has no cause to doubt that the Appeals Selection Committee's decision to refuse the applicant leave to appeal was based on a full and thorough evaluation of the relevant factors.»

Klagen ble i sin helhet avvist som åpenbart grunnløs («manifestly ill-founded»). Domfelte hadde også anført at det var i strid med konvensjonen at nektelsesbeslutningen ikke var begrunnet, men fikk heller ikke på dette punkt medhold, jf. omtale i Rt. 2008 side 1764 avsnitt 69–70. Det bemerkes for ordens skyld at det i EMDs praksis har foregått en rettsutvikling for så vidt gjelder krav til begrunnelse for ankenektelser, jf. EMDs dom 2. oktober 2014 i sak 15319/09 Hansen mot Norge. Det er imidlertid klart at gjeldende rett om begrunnelsesplikt i dag er i overensstemmelse med konvensjonens krav.

Departementet mener nyere praksis fra EMD ikke gir grunnlag for en annen vurdering av spørsmålet om konvensjonsstrid enn den som ble foretatt i E.M. mot Norge. Dette må gjelde selv om to-instansordningen har medført at ankesilingen foretas av lagmannsretten og ikke av Høyesteretts kjæremålsutvalg, jf. Rt. 1996 side 841. Det må i denne sammenheng tillegges betydning at gjeldende rett bygger på at det ikke er adgang

til å nekte anken fremmet dersom behandlingsformen fører til at lagmannsretten ikke kan foreta en reell og forsvarlig overprøving av anken, se punkt 3.1.1.

Departementet bemerker avslutningsvis at det ikke er holdepunkter i konvensjonene for at en ordning med ankesiling må reserveres for mindre alvorlige straffesaker. En slik begrensning kan heller ikke utledes av praksis fra Menneskerettskomitéen eller EMD. Forutsatt at anken er undergitt en reell overprøving, er det dermed ikke konvensjonsstridig at ankesilingsordningen også omfatter alvorlige straffesaker.

3.2 Tidligere forslag til endringer i ankesilingsreglene

Forslag til endringer i ankesilingsordningen har blitt fremmet en rekke ganger.

Justis- og politidepartementet nedsatte 16. juni 1999 en arbeidsgruppe som skulle vurdere tiltak for å redusere saksbehandlingen i straffesaker for perioden fra påtalevedtak til fullbyrding. Gruppen ble ledet av lagmann Jan Martin Flod. I slutt-rapporten *Prosjekt hurtigere straffesaksbehandling – arbeidsgruppe II*, avgitt 26. juni 2000, anbefalte arbeidsgruppen å endre reglene for hvilke anker som automatisk skal fremmes til ankebehandling. På side 45–46 i rapporten er det fremhevet:

«Det vil for mange være vanskelig å forstå at en som har fått en relativt beskjeden straff, men etter en straffebestemmelse med strafferamme over seks år, skal ha ubetinget krav på ny behandling av saken i lagmannsretten. Bare i alvorlige saker er det grunn til å gi siktede en automatisk rett til ny hovedforhandling i lagmannsretten, og som anført foran kan graden av alvorlighet ikke bestemmes bare ut fra strafferammen. Hensynet til å unngå utvanning av hva samfunnet anser som en alvorlig sak gjør seg også gjeldende. [...]

Anker som ikke fremmes til behandling i lagmannsretten vil bare være de hvor tre dommere enstemmig finner at anken «klart ikke vil føre frem», jf. straffeprosessloven § 321, annet ledd. Det vil således gjelde meget strenge vilkår for å nekte siktedes anke fremmet til hovedforhandling. Noe sterkt behov for å få ny behandling hvor anken har så lite for seg kan ikke ses å foreligge. Det er også grunn til å understreke at lagmannsretten etter strpl. § 321 *kan* beslutte å fremme anker selv om vilkårene for å nekte er til stede.

Også her kan belastningene for fornærmede nevnes, særlig i sedelighetssaker. Det fremstår som urimelig at ofrene skal måtte gjennomgå en ny rettsforhandling i lagmannsretten dersom siktedes anke «klart ikke vil føre frem».

Arbeidsgruppen mente disse hensynene i og for seg kunne tale for at alle anker ble gjenstand for siling, men ville likevel ikke fremme forslag om det. I stedet foreslo gruppen å supplere kravet til strafferamme på over seks års fengsel med et vilkår om at påstått eller idømt fengselsstraff må overstige fengsel i fire år. Arbeidsgruppen mente det var grunn til å regne med en klar samlet effektivitetsgevinst hvis forslaget ble vedtatt. Selv om det ville bli flere saker til siling, ble det antatt at økningen i arbeidsbelastning og tidsforbruk ville være beskjeden sett i forhold til den innsparing forslaget ville medføre.

I et høringsnotat datert 28. september 2006 sluttet Justis- og politidepartementet seg til arbeidsgruppens vurdering om at det var grunn til å foreta en utvidelse av lagmannsrettens adgang til å nekte anker fremmet. I punkt 7.4 på side 53 uttaler departementet:

«Uten rett til ankebehandling kan den siktede bli stående igjen med tingrettens dom. Ved vurderingen må det imidlertid tas i betraktning at nektelse av anke i en 6-årssak etter forslaget bare vil kunne skje i tilfeller hvor lagmannsretten enstemmig finner at anken «klart ikke vil føre frem». Ved prøvingen av dette vilkåret må det også ses hen til sakens alvor, hvilket reduserer betenkelighetene. Med den vurderingen av saken som lagmannsretten under enhver omstendighet må foreta, antas forslaget ikke å stride mot Norges internasjonale forpliktelser.»

Departementet var enig i at kravet til strafferamme på seks års fengsel burde suppleres med et tilleggsvilkår om påstått eller idømt fengselsstraff, men mente retten til ankebehandling burde være noe videre enn det arbeidsgruppen hadde foreslått. Departementets foreløpige vurdering var at det burde stilles krav om at det er idømt eller påstått fengsel i mer enn enten to eller tre år.

I Ot.prp. nr. 13 (2008–2009) fremholdt departementet at det på dette tidspunktet ikke var aktuelt å følge opp forslaget. Det vises til omtalen i punkt 2.2 på side 4.

I mars 2011 opprettet Domstoladministrasjonen en arbeidsgruppe som fikk i oppdrag å komme med konkrete forslag som kunne bedre

effektivitet og samhandling ved behandlingen av de mest langvarige og omfangsrrike straffesakene. Gruppen ble ledet av lagdommer Monica Hansen Nylund. I sluttrapporten *Ressurs- og tidsbruk i omfattende straffesaker*, som ble levert 23. desember 2011, var arbeidsgruppen positiv til å innføre en begrensning i ankeadgangen for seksårssakene, basert på faktisk utmålt eller påstått straff i tingretten. På side 48 uttaler arbeidsgruppen følgende:

«En begrensning i ankeadgangen for 6-års saker vil medføre at saker med et oversiktlig bevisbilde, hvor lagmannsretten finner det klart at anken ikke kan føre frem, ikke vil bli henvist til ny behandling i lagmannsretten. Dette vil være ressursbesparende og innebære færre ankeforhandlinger for lagmannsretten. En slik begrensning i ankeadgangen antas også å kunne føre til kortere varetekstopp hold og raskere retur av siktede som ikke har oppholdstillatelse i landet. Arbeidsgruppen vil imidlertid bemerke at det sjelden antas å foreligge grunnlag for å nekte å fremme de lange og omfattende sakene til ny behandling i lagmannsretten. «Bevisbildet» i disse sakene er ofte omfattende og kompleks, og det er sjelden mulig å foreta en betryggende prøving av bevisene gjennom en skriftlig ankesiling.»

Flertallet i arbeidsgruppen gikk ikke nærmere inn på hvor terskelen burde ligge, men viste til de vurderinger departementet hadde gjort i 2006. Det ble gitt uttrykk for at en begrensning var mindre betenkelig etter at det ble innført begrunnelsesplikt for beslutninger om å nekte domfeltes anke fremmet.

Høsten 2014 opprettet Domstoladministrasjonen en arbeidsgruppe som hadde som formål å vurdere tiltak for å øke effektiviteten i lagmannsrettene. Gruppen ble ledet av lagmann Eirik Akerlie. I sluttrapporten *Reformer i andre instans*, som ble levert 1. juli 2015, foreslås det å oppheve den ubetingede retten til ordinær ankebehandling i straffeprosessloven § 321 tredje ledd. På side 28 i sluttrapporten gir arbeidsgruppen følgende begrunnelse:

«Etter arbeidsgruppas syn bør domstolens arbeid i ankeforhandling konsentreres om de saker der det i det minste er et snev av mulighet til at ankene kan føre fram. Dagens ordning med en ubetinget ankerett representerer etter arbeidsgruppas syn en helt unødvendig ressursbruk. Lagmannsretten bør gis en

adgang til å nekte en anke fremmet til behandling dersom den finner det klart at anken ikke kan føre fram, og dette uavhengig av straffesammenheng i loven, påstanden som er nedlagt eller straffen som er idømt i tingretten. En slik nektingsadgang framstår også som mindre betenkelig i dag med den begrunnelsesplikt lagmannsretten vil ha etter straffeprosessloven § 321 femte ledd, enn det den gjorde da ordningen med ubetinget ankerett ble innført gjennom toinstansreformen. Som kjent var det da ingen begrunnelsesplikt. Arbeidsgruppa viser også til at dersom forslaget om lydopptak av forklaringene avgitt under hovedforhandlingen i tingretten følges opp, vil lagmannsretten få et enda bedre grunnlag for å vurdere nektingsspørsmålet.»

3.3 Forslaget i NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov

I NOU 2016: 24 punkt 20.4.4.3 side 445–448 drøfter Straffeprosessutvalget om en rett til ubetinget ankeprøving i såkalte seksårssaker bør videreføres. Utvalget er delt i spørsmålet.

Flertallet mener det ikke er grunn til å beholde en ordning som legger opp til bruk av tid og ressurser på ankebehandling av saker som er behandlet forsvarlig, og som det ikke er holdepunkter for at kan få et annet utfall i lagmannsretten. Det vises til at den nåværende ordningen i prinsippet åpner for ordinær ankebehandling av utsiktsløse anker. Flertallet kan slutte seg til den svenske Straffeprosessutredningens uttalelse i SOU 2013: 17 side 608 om at det synes prinsipielt betenkelig å unnta alvorlige straffesaker fra silingsordningen, idet dette bygger på en forutsetning om at ordningen ikke er tilstrekkelig betryggende og at man i visse typer saker må nøye seg med en mindre rettssikker behandling.

Siden en nektelsesbeslutning avslutter saken, er det etter flertallets oppfatning en avgjørende forutsetning at silingsprosessen er forsvarlig og at den også oppfattes som det av allmennheten. Spørsmålet om ankenektelse avgjøres av tre lagdommere etter skriftlig behandling på grunnlag av tingrettens dom, saksdokumentene, ankerklæringen og et eventuelt anketilsvar. Dersom det foretas lyd- og bildeopptak av forhandlingene i tingretten, vil opptakene kunne anvendes under silingen. En særlig rettssikkerhetsgaranti ligger i kravet om enstemmighet. Loven bygger på den klare forutsetning at behandlingsformen skal gi en reell overprøving av tingrettens dom med bak-

grunn i det som anføres i anken. Dersom behandlingsformen fører til at lagmannsretten ikke kan foreta en forsvarlig prøving av anken, skal anken fremmes, jf. Rt. 2008 side 1764 avsnitt 51.

Selv om innslaget av lekdommere reduseres ved et generelt ankesilingskriterium, mener flertallet at det har betydning at den underliggende dommen er avsagt av en rett satt med lekdommere. Dessuten er kravet for å nekte en anke fremmet så strengt at det forutsetningsvis ikke vil være behov for lekdommernes erfaring og skjønn. Samlet sett mener flertallet at dagens silingsbehandling er tilstrekkelig forsvarlig og har tilstrekkelig demokratisk forankring til at også alvorlige saker kan vurderes etter det strenge ankesilingskriteriet i § 321 annet ledd første punktum. En slik endring vil være i samsvar med Norges konvensjonsforpliktelser.

Mindretallet – utvalgsmedlemmene Erik Keiserud, Torunn E. Kvisberg og Inger Marie Sunde – foreslår at dagens ordning med ubetinget rett til ordinær ankebehandling i de alvorligste straffesakene videreføres i justert form. Mindretallet mener silingsordningen ikke er like betryggende som en full ankebehandling i lagmannsretten, og at det ikke er tilfredsstillende at en fornyet behandling av skyldspørsmålet foretas av tre fagdommere etter en skriftlig behandling. Ved en slik behandling er prinsipper som bevisumiddelbarhet, muntlighet, kontradiksjon i form av utspørring av vitner og deltakelse av lekdommere totalt fraværende. Mindretallet mener at mistenkte i de alvorligste straffesakene skal kunne få prøvd sin sak med full hovedforhandling i to instanser. Begrunnelsen for to-instansreformen i 1995 har fortsatt gyldighet.

Mindretallet mener at det er begrenset hva som vil oppnås av spart ressursbruk hvis seksårs-sakene blir omfattet av silingsordningen. Det gis uttrykk for at det er tvilsomt om et større antall anker i de alvorligste sakene i dag henvises uten at det er noen rimelig mulighet for at de vil føre frem. Det antas at en forsvarer gjennomgående vil fraråde slike anker. Det er dessuten grunn til å forvente en reduksjon i de antatt utsiktsløse ankene som følge av utvalgets forslag om blant annet gjenbruk av opplysninger og avspilling av lyd- og bildeopptak i lagmannsretten.

Mindretallet peker videre på at et generelt ankesilingskriterium vil kunne få konsekvenser for partenes ressursbruk, idet det ikke er nødvendig å gi en nærmere begrunnelse ved anke over dom i seksårs-sakene etter dagens ordning. Mindretallets erfaring er at partene i alvorlige straffesaker som omfattes av dagens silingsbestemmelse, bruker

mye tid og ressurser på å overbevise retten om at anken bør henvises. For retten krever det også mye arbeid å gi en fullgod begrunnelse for ankenektelse i de alvorligste sakene. Resultatet blir derfor gjerne at anken slippes inn fremfor at det foretas en omfattende behandling på silingsstadiet. De muligheter lovutkastet gir til saksstyring, vil uansett bidra til at det også i saker med ubetinget rett til ankebehandling vil skje en konsentrasjon om sakens tvistespoørsmål.

Når det gjelder avgrensningen av hvilke saker som skal unntas fra silingsordningen, mener mindretallet at den straff som er nedlagt eller den straff som er idømt i tingretten, som utgangspunkt bør være avgjørende. Mindretallet mener at det bør gjelde et krav om tre års fengsel – påstått eller idømt – for at det skal foreligge en ubetinget rett til ankebehandling. I tillegg bør det stilles krav om strafferamme, ettersom denne normalt gir en indikasjon på lovgivers og samfunnets syn på den generelle straffverdigheten av lovbruddet.

3.4 Høringsinstansenes syn

Forslaget i NOU 2016: 24 om å fjerne den ubetingede retten til ankebehandling i seksårs-sakene har fått stor oppslutning i høringsrunden. Følgende høringsinstanser støtter i hovedsak forslaget: *Agder lagmannsrett, Borgarting lagmannsrett, Det nasjonale statsadvokatembetet, Dommerforeningen, Domstoladministrasjonen, Eidsivating lagmannsrett, Frostating lagmannsrett, Gulating lagmannsrett, Hordaland statsadvokatembeter, Innlandet politidistrikt, Kripos, Kristiansand tingrett, Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter, Nordland politidistrikt, Nordland statsadvokatembeter, Oslo statsadvokatembeter, Politidirektoratet, Politiets Sikkerhetstjeneste (PST), Riksadvokaten, Rogaland statsadvokatembeter, Statsadvokatenes forening, Troms og Finnmark statsadvokatembeter, Trøndelag statsadvokatembeter, Vestfold og Telemark statsadvokatembeter og Økokrim.*

Blant høringsinstansene er det kun *Advokatforeningen, Eidsivating lagmannsrett, Jussbuss og Rettspolitisk forening* som går imot forslaget til Straffeprosessutvalgets flertall. Tre av disse høringsinstansene stiller seg bak mindretallets forslag om å supplere dagens strafferammevilkår med et krav om at det er påstått eller idømt tre års fengsel. Eidsivating lagmannsrett mener som eneste høringsinstans at det i tillegg til seks års strafferamme bør kreves at det er idømt en straff av fengsel i minst fire år.

Høringsinstansene som er positive til flertallets forslag, fremholder gjennomgående at krav til kvalitet og rettssikkerhet vil være godt ivaretatt hvis seksårssakene undergis silingsbehandling. *Domstoladministrasjonen* uttaler blant annet følgende:

«Hensynene som taler for siling av saker gjør seg etter vårt syn like sterkt gjeldende i de alvorligste sakene som i øvrige saker. Vi kan videre ikke se at det skal være noen betenkeligheter med en slik ordning. De nærmere bestemmelsene for gjennomføring av silingsbehandlingen gjør at den etter vårt syn er fullt ut betryggende og forsvarlig. Et tilleggsmoment er at dersom opptak fra tingrettens behandling av saken vil være tilgjengelig, kan dette bidra til en ytterligere styrking av silingsbehandlingen. På bakgrunn av disse momentene, sammenholdt med at vilkårene for ikke å slippe gjennom en sak er strenge, mener vi at kravene til kvalitet og rettssikkerhet er godt ivaretatt.»

Også *Agder lagmannsrett* og *Gulating lagmannsrett* fremhever at tilgang til lyd- og bildeopptak under silingen styrker avgjørelsesgrunnlaget og gir gode muligheter til å foreta en reell prøving av anken. Begge høringsinstanser mener at strengere krav til utforming av ankeerklæringen vil trekke i samme retning. *Dommerforeningen* og *Økokrim* mener siling av seksårssaker vil motivere den ankende part til å utdype og presisere anken og dermed øke kvaliteten på ankeerklæringene.

Domstoladministrasjonen påpeker at økt grad av siling vil fremme lagmannsrettens funksjon som overprøvingsinstans, idet det bare er de anker som kan tenkes å føre til endring, som vil bli gjenstand for alminnelig ankebehandling. Høringsinstansen mener forslaget vil medføre besparelser for både domstolene og for de andre profesjonelle aktørene, samt medføre mindre belastning for private parter og vitner. *Kristiansand tingrett* uttaler i samme retning:

«Kristiansand tingrett ønsker at de «riktige» sakene skal overprøves av lagmannsretten i sin fulle bredde. Samlet sett antas det at man da vil få en strafferettspleie med best kvalitet og rettssikkerhet. Ressursene i lagmannsretten er begrenset, og en ordning hvor «seksårssaker» gis automatisk adgang til å få saken prøvd i sin fulle bredde, medfører sannsynligvis i praksis at terskelen for å prøve de andre saker fra tingrettene da vil bli høyere.»

Agder lagmannsrett, *Riksadvokaten*, *Rogaland statsadvokatembeter* og *Trøndelag statsadvokatembeter* mener hensynet til fornærmede tilsier at det bør være mulig å sile anker som ikke kan føre frem.

Frostating lagmannsrett peker på at dagens silingsordning med krav til begrunnelse er godt innarbeidet, nyter tillit og sikrer den domfelte en reell og effektiv overprøving i samsvar med Norges konvensjonsforpliktelser. Etter lagmannsrettens syn er det vanskelig å se at en slik silingsordning innebærer tilstrekkelig rettssikkerhet for noen saker, men ikke for de alvorligste sakene. Høringsinstansen mener en ikke ubetydelig andel av ankene i seksårssakene er helt formålsløse og at dagens ordning med automatisk ankebehandling langt på vei medfører at behandlingen i tingretten oppfattes som en generalprøve.

Agder lagmannsrett, *Hordaland statsadvokatembeter*, *Nordland statsadvokatembeter*, *Oslo statsadvokatembeter* og *Rogaland statsadvokatembeter* mener at det i dag blir gjennomført en rekke ankeforhandlinger i seksårssaker selv om det på forhånd er klart at resultatet vil bli det samme som i tingretten. Høringsinstansene uttrykker bekymring for at behandling av opplagte saker opptar ankedomstolens kapasitet. Fra uttalelsen til Hordaland statsadvokatembeter hitsettes:

«Utvalgets mindretall baserer seg på at forsvarere jevnt over fraråder anker som ikke har mulighet til å føre frem, og at endringen derfor ikke vil ha så stor effekt. Hvilke råd som gis, er vanskelig for påtalemyndigheten å mene noe om, men vi registrerer en del anker der begrunnelsen for å angripe dommen er vanskelig å forstå. Det er vår oppfatning at det i dag gjennomføres en stor andel ankeforhandlinger i 6-årssaker hvor det er klart at anken ikke vil føre frem. Dagens praksis inneholder etter vår mening et vesentlig element av å utsette rettskraftig dom lengst mulig i nokså opplagte saker, og legger beslag på en uforholdsmessig stor del av lagmannsrettens ressurser på bekostning av avviklingen av andre saker.»

Nordland statsadvokatembeter trekker i sin høringsuttalelse frem et eksempel på en anke som burde nektes fremmet forutsatt at saken er forsvarlig behandlet:

«Man kan f. eks. tenke seg at en 25 år gammel mann er tiltalt (og domfelt i tingretten) for å ha hatt seksuell omgang med et barn på 13 år under en privat fest. Gjerningsmannen

benekter å ha hatt noen kontakt med, herunder seksuell kontakt med, den mindreårige, og anker dommen, selv om DNA-analyser viser funn av DNA fra gjerningsmannen i offerets kroppslige hulrom. Et vitne har dessuten observert gjerningsmannen og offeret i det rom hvor den seksuelle omgang skal ha funnet sted på den aktuelle festen.»

Borgarting lagmannsrett gir i sin høringsuttalelse uttrykk for at et flertall av lagdommerne mener at det sjelden vil være aktuelt å nekte fremmet bevisanker i saker med strafferamme over seks år, i hvert fall hvis forholdet er så alvorlig at det er påstått og idømt en langvarig fengselsstraff. I seksårssakene vil det etter flertallet av dommerne syn oftere kunne være mer aktuelt å nekte fremmet en anke over straffutmålingen der tingrettens utmåling utvilsomt ikke er for streng ut fra gjeldende rettspraksis. Flertallet av dommerne peker på at det foreligger omfattende praksis fra Høyesterett om straffutmåling for alvorlige narkotikalovbrudd og volds- og seksuallovbrudd, og både i lovforarbeider og høyesterettspraksis er det gitt uttalelser om normalstraffenivået for en rekke typetilfeller. På denne bakgrunn mener et flertall av dommerne at utvalgets forslag vil gi en reell effektivitetsgevinst.

Flere høringsinstanser mener at regelen om at strafferammen avgjør om det foreligger automatisk rett til ankebehandling, rammer vilkårlig. Et klart flertall av dommerne i *Borgarting lagmannsrett* uttaler blant annet følgende om spørsmålet:

«Dagens ordning innebærer at det foreligger automatisk ankerett ut fra strafferammen selv om det i den konkrete saken ikke er ilagt – og heller ikke påstått – langvarig straff. Dette kan gi lite rimelige utslag sammenholdt med andre straffesaker som er gjenstand for siling, men der det er utmålt langvarig straff. Utvalgets mindretall foreslår en ordning med automatisk ankerett i tilfeller med strafferamme over seks år og der det er utmålt – eller påstått – fengsel i minst tre år. Også et slikt system kan imidlertid i grensetilfellene innebære lite rimelige forskjeller ved behandlingen i lagmannsretten.»

Hordaland statsadvokatembeter og *Oslo statsadvokatembeter* viser til at strafferammen ikke tar hensyn til idømt reaksjon, sakens kompleksitet, tingrettens begrunnelse og sakens bevisbilde. *Gulating lagmannsrett* mener at det i mange straffesaker er liten sammenheng mellom sakens

alvorsgrad og kompleksiteten på iretteføringsstadiet. Høringsinstansen mener at sakens alvor ikke i seg selv er et tilstrekkelig moment for å henvise en sak til muntlig ankeforhandling.

Hordaland statsadvokatembeter og *Oslo statsadvokatembeter* mener spesialmerknadene til lovforslaget inneholder uttalelser som synes å legge til grunn en unødig høy terskel for å nekte en anke fremmet, særlig i lys av at prinsippet i straffeprosessloven § 344 foreslås videreført av utvalget. Høringsinstansene er også kritiske til uttalelsen i spesialmerknadene om at det i alminnelighet må kreves en mer utfyllende begrunnelse for å nekte fremmet anker i saker som i dag er undergitt automatisk ankebehandling. De stiller seg videre undrende til en uttalelse i spesialmerknadene om at hvis det er særlig krevende å gi en begrunnelse som viser at anken har vært undergitt en reell overprøving, tilsier det at anken fremmes. *Riksadvokaten* mener at det nok kan bli det praktiske resultatet at anken fremmes hvis det er særlig krevende å formulere en begrunnelse, men stiller seg tvilende til om det bør fremheves som et rettslig utgangspunkt.

Advokatforeningen går imot forslaget om å oppheve den ubetingede retten til ankebehandling i seksårssakene og stiller seg bak begrunnelsen til utvalgets mindretall. Høringsinstansen mener at forslaget vil føre til at rettssikkerheten blir dårligere i de alvorligste straffesakene:

«Advokatforeningen vil minne om at toinstansbehandlingen ble innført i 1993 nettopp for å ivareta rettssikkerheten i de mest alvorlige saker og forebygge justismord. Kunnskapen om at en-instansbehandling lett kan føre til feil dommer med uopprettelige skader for de dømte ble bekreftet gang på gang gjennom flere kjente saker som Liland-saken, Fritz Moen-saken og Rødseth-saken og mange andre saker som ikke har nådd offentlighetens søkelys. Advokatforeningen finner det derfor ganske historieløst å skulle sløyfe ubetinget ankerett for de mest alvorlige sakene og åpne for nye justismord.»

Høringsinstansen mener Straffeprosessutvalget kun har foretatt en overfladisk vurdering av konvensjonenes krav til ankebehandling. Når det gjelder retten til anke i P7-2 og SP artikkel 14 (5), forutsetter både Rt. 2008 side 1764 og Menneskerettskomitéens avgjørelse i Lumley mot Jamaica at overprøvingen innebærer «full review both on the basis of the evidence and the law». Høringsinstansen mener utvalget ikke har vurdert hvilke

konsekvenser dette får for de nærmere reglene om ankebehandling.

Høringsinstansen mener videre at manglende muntlig forhandling vil være i strid med EMK artikkel 6 når slike forhandlinger er en nødvendig forutsetning for en reell overprøving. Dersom tingrettens dom legger vekt på forklaringer fra parter og vitner, og det kan være tvil om deres troverdighet eller hukommelse, er det ikke mulig for ankedomstolen å overprøve dette uten å høre partene og vitnene forklare seg og svare på spørsmål direkte for lagmannsretten. Advokatforeningen foreslår i denne forbindelse en ny bestemmelse om at retten må henvide en anke over bevisbedømmelsen til muntlig ankebehandling når tingrettens beslutning i det vesentlige er avgjort på grunnlag av forklaringer fra parter og vitner.

3.5 Departementets vurdering

Departementet mener i likhet med utvalgets flertall og de fleste høringsinstansene at tiden er moden for at den ubetingede retten til ankebehandling avskaffes. Det foreslås at anker i seksårssakene i stedet skal vurderes på grunnlag av det alminnelige silingskriteriet i straffeprosessloven § 321 annet ledd første punktum.

Etter departementets syn er det ikke grunn til å bruke tid og ressurser på ordinær ankebehandling av anker som klart ikke vil føre frem. Flere høringsinstanser har påpekt at den ubetingede retten til ankebehandling har ført til at det gjennomføres ankeforhandlinger i saker der det på forhånd er klart at utfallet vil bli det samme som i tingretten. Dette er ikke fornuftig ressursbruk. En opphevelse av den ubetingede retten til ankebehandling vil frigjøre tid og ressurser for domstolene og sakens aktører, se punkt 5 nedenfor. Lagmannsrettene bør fremover i større grad kunne benytte sine ressurser på straffesaker hvor ordinær ankebehandling har merverdi for å ivareta rettsikkerheten.

Det er også et viktig hensyn at forslaget vil bidra til å redusere belastningen for fornærmede. Forutsatt at lagmannsretten under silingen har forsvarlig grunnlag for å konstatere at anken klart ikke vil føre frem, vil fornærmede oppnå en raskere avslutning av saken og bli spart for en ny behandling.

Ressurshensyn og prosessøkonomi utgjorde en sentral del av begrunnelsen for å innføre regler om ankesiling for lagmannsretten. Når det ble gjort unntak for seksårssakene, var det fordi man mente det kunne virke støtende om konse-

kvensen av to-instansreformen ville bli at enkelte av de alvorligste sakene ble endelig avgjort i tingretten i stedet for lagmannsretten, se punkt 3.1.3 foran. Denne begrunnelsen må imidlertid ses i en historisk kontekst og har mindre vekt i dag, hvor det er ansett som en selvfølge at også de alvorligste straffesakene starter i tingretten.

Departementet viser også til at det har funnet sted en betydelig rettsutvikling gjennom de krav som i dag stilles til lagmannsrettens begrunnelse for å nekte anken fremmet, jf. § 321 femte ledd. Begrunnelsesplikten innebærer at det fremstår som mindre betenkelig å åpne for siling av anker i de alvorligste straffesakene enn da spørsmålet ble vurdert i forbindelse med innføringen av to-instansreformen. Partene er dermed gitt en mulighet til å etterprøve om anken har vært undergitt en reell overprøving. Lagmannsrettens beslutning kan ankes til Høyesterett, som blant annet kan vurdere om ankedomstolen har utvist et forsvarlig skjønn og om det var forsvarlig å nekte anken fremmet på grunnlag av en skriftlig og forenklet behandling.

Et ytterligere moment er at straffeprosessloven § 23 etter endringslov 22. juni 2018 nr. 79 åpner for at eventuelle opptak fra hovedforhandlingen i tingretten kan spilles av under ankesilingen, se punkt 3.1.2. Dette gjør det enklere for lagmannsretten å foreta en full realitetsprøving av den angrepne avgjørelsen. Foreløpig er det imidlertid kun Nord-Troms tingrett som har tilgjengelig nødvendig opptaksutstyr.

Departementet kan ikke se at det er betenkelig å gi det alminnelige ankesilingskriteriet anvendelse for seksårssakene. Kravene for å nekte ankebehandling er meget strenge. Kravet til enstemmighet betyr at det er tilstrekkelig for å fremme saken at én av tre dommere mener at det foreligger en rimelig mulighet for at anken kan føre frem. Dette er en sentral rettsikkerhetsgaranti. En slik endring vil også være forenlig med Norges konvensjonsforpliktelser, se nærmere i punkt 3.1.4.

Det er også et moment at forslaget vil utvide virkeområdet til en ordning som er innarbeidet og fungerer tilfredsstillende i de mindre alvorlige sakene. Selv om man ikke har erfaring med ankesiling for de alvorligste sakene, vil vurderingsmaet også her være hvorvidt det er klart at anken ikke vil føre frem. Dessuten har lagmannsrettene allerede erfaring med forhåndsprøving av forholdsvis komplekse og alvorlige saker som i dag omfattes av det alminnelige silingskriteriet.

Departementet ønsker ikke å gå inn for mindretallets forslag om å innskrenke den ubetingede retten til ankebehandling ved å innføre et

tilleggsvilkår om at det er påstått eller idømt straff av fengsel i tre år eller mer. En sentral innvending er at en slik regel i likhet med gjeldende regelverk åpner for at det benyttes tid og ressurser på ordinær ankebehandling av utsiktsløse anker. Som nevnt ovenfor er departementet også uenig i premisset om at silingsordningen ikke er tilstrekkelig rettssikker og betryggende. Videre mener departementet i likhet med utvalgets flertall at et synspunkt om at silingsordningen gir tilstrekkelig rettssikkerhet for noen saker, men ikke de aller mest alvorlige, er problematisk fra et prinsipielt ståsted. Dette må gjelde selv om det kan innvendes at konsekvensene ved feil er større i mer alvorlige straffesaker.

Advokatforeningen gir i sin høringsuttalelse uttrykk for at kravet til reell overprøving i konvensjonspraksis må forstås slik at anken må henvises hvis overprøving ikke kan skje uten at det gjennomføres muntlige forhandlinger. Til dette vil departementet bemerke at Høyesteretts praksis bygger på at anken skal fremmes dersom en skriftlig og forenklet behandling fører til at lagmannsretten ikke kan foreta en forsvarlig prøving av anken, se Rt. 2008 side 1764 avsnitt 51 og 108–110 og Rt. 2012 side 1342 avsnitt 15. Spørsmålet om det er forsvarlig å avgjøre anken uten muntlige forhandlinger, beror blant annet på sakens karakter, bevisbildet, hva som er anført i anken, og tingrettens domsgrunner, jf. Rt. 2015 side 1513 avsnitt 12–13. Det vises også til Rt. 2015 side 235 avsnitt 11–18, med videre henvisninger til annen relevant rettspraksis.

Det er grunn til å forvente at noen av de alvorligste straffesakene vil reise retts- og bevisspørs-

mål av en slik karakter at det ikke vil være forsvarlig å nekte en anke fremmet på grunnlag av en skriftlig og forenklet behandling. På dette punkt står imidlertid ikke seksårssakene i en særlig stilling. Departementet legger til grunn at det i flere av seksårssakene vil være fullt mulig å foreta en selvstendig og reell overprøving av tingrettens dom på bakgrunn av det som er anført i anken. Som eksempel kan nevnes en bevisanke i sak om grov narkotikaovertrøvelse med en rekke tungtveiende og begivenhetsnære bevis.

Advokatforeningen har foreslått at det inntas en bestemmelse i loven som pålegger lagmannsretten å henvide saken hvis det er anket over bevisbedømmelsen og tingrettens dom i det vesentlige er avgjort på grunnlag av forklaringer fra parter og vitner. Etter departementets syn er det ikke ønskelig å lovfeste en slik begrensning. En slik bestemmelse går lenger enn det som følger av våre folkerettslige forpliktelser, og innebærer et brudd med den nyanserte praksis som det er vist til over. At utfallet av saken beror på en bevismessig vurdering av vitneførsel og tiltaltes forklaring, er i utgangspunktet ikke til hinder for at saken kan avgjøres ved siling, jf. Rt. 2008 side 1764 avsnitt 108–110.

Når det gjelder de krav som stilles til lagmannsrettens begrunnelse, foreslår departementet ikke endringer sammenlignet med gjeldende rett, se punkt 3.1.1. Departementet mener det fortsatt bør overlates til rettspraksis å fastlegge krav til begrunnelsens innhold, jf. Prop. 141 L (2009–2010) side 18 og 140.

4 Frist for støtteskriv til anke over dom

4.1 Gjeldende rett

Fristen for å anke over dom er normalt to uker, jf. straffeprosessloven § 310. Siktedes anke fremsettes for domstolen som avsa dommen eller for påtalemyndigheten, eventuelt for et fengsel der siktede er innsatt, jf. § 312 første ledd. Når påtalemyndigheten anker, avbrytes fristen når anken avgis til forkynning for siktede, jf. § 312 fjerde ledd. Selv om siktedes anke er fremsatt for retten eller fengselet, blir anken i første omgang oversendt påtalemyndigheten, jf. § 312 tredje ledd. Enten det er tale om anke fra siktede eller påtalemyndigheten, skal påtalemyndigheten uten opphold sende ankeerklæringen og de øvrige saksdokumenter til ankedomstolen, jf. § 316.

Regler om hva ankeerklæringen *må* og *bør* inneholde fremgår av § 314. Minstekravet er at anken angir hvilken dom som ankes, hvilke deler av dommen anken gjelder og hvilke ankegrunner som gjøres gjeldende. Dersom anken gjelder bevisbedømmelsen under skyldspørsmålet, kreves det ikke at det konkretiseres hvilke feil som underinstansen har gjort.

I praksis blir det til anken ofte ettersendt et såkalt *støtteskriv*, som inneholder anførsler, argumentasjon og annen informasjon utover det som følger av lovens minstekrav. Siden siktede kan inngi anke på egen hånd allerede ved forkynnelsen av dommen, vil det ofte være nødvendig at forsvarer i ettertid gir en mer utfyllende begrunnelse for anken. Dette gjelder særlig hvis anken er gjenstand for siling, idet siktede da ikke kan påregne at anken henvises til ordinær ankebehandling. Noen ganger er det også behov for mer tid til å begrunne anken, noe som ivaretas ved at det i en viss utstrekning er en åpning for å inngi støtteskriv *etter* ankefristens utløp. Bestemmelser om støtteskriv finnes ikke i straffeprosessloven.

Det er ikke uvanlig at den fristen som påtalemyndigheten setter for å inngi støtteskriv til anken, ikke blir overholdt. Tidligere førte dette ofte til at påtalemyndigheten oversendte saken til ankedomstolen uten at støtteskriv var vedlagt, hvorpå ankedomstolen satte en ny frist. I Rt. 2014 side 82 ble det imidlertid uttalt at lagmannsretten

ikke hadde begått en saksbehandlingsfeil når den hadde nektet anken fremmet uten å etterlyse støtteskriv fra forsvarer. Høyesteretts ankeutvalg bemerket at når lagmannsretten så at påtalemyndigheten hadde satt frist for støtteskriv, måtte retten kunne bygge på at forsvarer rettet seg etter denne, eller eventuelt tok kontakt for å få utsatt fristen.

Høyesterett har i brev 25. mai 2016 til Riksadvokaten, Advokatforeningen og de faste forsvarerne ved Høyesterett anmodet om at påtalemyndigheten setter en utvetydig frist for innsendelse av støtteskriv, og avventer oversendelse av saken til støtteskriv er mottatt eller fristen er utløpt. Det opplyses i brevet om at Høyesterett fremover vil praktisere påtalemyndighetens frister. Dersom det ikke foreligger støtteskriv ved oversendelsen, vil Høyesteretts ankeutvalg ta saken under behandling uten at det kan påregnes at det vil bli satt ny frist.

Riksadvokaten har i brev 15. juni 2016 til samtlige statsadvokatembeter og Økokrim gitt et direktiv om at påtalemyndigheten skal sette en kort frist, fastsatt til en bestemt dato, for forsvarer til å inngi støtteskriv. Fristen bør normalt ikke overstige 14 dager. Forsvarer skal gjøre oppmerksom på at saken vil bli oversendt ankedomstolen når fristen er utløpt, og at man ikke kan påregne at ankedomstolen vil sette en ny frist. Videre bes forsvarer gi beskjed straks dersom støtteskriv ikke vil bli sendt. Enkelte ytterligere presiseringer er inntatt i Riksadvokatens brev 30. september 2016. Det pekes blant annet på at forespørsler om utsettelse av fristen avgjøres av påtalemyndigheten og ikke skal legges frem for domstolene, og at slike forespørsler normalt skal innvilges.

Det er sikker rett at ankeinstansen etter omstendighetene kan nekte en anke fremmet etter § 321 til tross for at forsvarer ikke har innsendt støtteskriv som argumenterer for anken, jf. Rt. 2014 side 799 avsnitt 17 og Rt. 2015 side 334 avsnitt 61–64. På dette punkt gjelder det et unntak fra prinsippet om at forsvarers prosessuelle forsettelse ikke skal komme siktede til skade. Det beror på en konkret vurdering om det kan treffes

beslutning om ankenektelse uten å avvente et bebudet støtteskriv, jf. Rt. 2006 side 1115 avsnitt 15.

Forholdet stiller seg annerledes dersom anken *ikke* tilfredsstillende kravene etter § 314 første ledd. En mangelfull anke skal avvises i henhold til § 319 første ledd. Lovens ordning er imidlertid at ankedomstolen skal søke uforsettlig feil avhjulpet, om nødvendig ved å sette en kort frist til å rette ankeerklæringen, jf. § 319 annet ledd. Det er stadfestet i rettspraksis at dette også gjelder der forsvarer har forsømt seg ved å la være å inngi støtteskriv som ville reparert den mangelfulle anken, jf. Rt. 2015 side 334 avsnitt 56–58 og Rt. 2006 side 1115 avsnitt 14. På dette punkt gjelder altså prinsippet om at siktede ikke skal være skadelidende for forsvarerens prosessuelle forsømmelse fullt ut.

Dersom det påberopes en ny ankegrunn i støtteskrivet, anses dette som en ny anke som må være fremsatt innen utløpet av ankefristen, jf. HR-2015-820-U. Etter straffeprosessloven § 318 skal den nye anken i slike tilfeller avvises, med mindre oversittelsen ikke bør legges den ankende part til last.

4.2 Forslaget i NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov

I NOU 2016: 24 punkt 20.4.2.1 side 442 foreslår Straffeprosessutvalget å regulere ordningen med støtteskriv i ny straffeprosesslov. I lovutkastet § 37-4 fjerde ledd er det angitt at støtteskriv til anken «skal inngis innen 1 uke».

Formålet med reguleringen er ifølge utvalget å hindre uthuling av ankefristen og sikre en ensartet praksis. Utvalget går ikke inn for at partene skal pålegges å inngi støtteskriv, men at det i alminnelighet skal gjelde en frist på én uke. Anken skal ikke bortfalle om fristen oversittes, men retten kan gå videre i saksbehandlingen uten at dette i seg selv vil være en saksbehandlingsfeil.

I spesialmerknadene til lovutkastet § 37-4 fjerde ledd (side 650) uttales følgende:

«For å sikre effektiv behandling av saken og ensartet praksis er det i fjerde ledd angitt en absolutt frist for å inngi støtteskriv til anke. Bestemmelsen gir ikke plikt til å inngi støtteskriv. Fristen må ses i sammenheng med at påtalemyndigheten også vil kunne varsle motparten om når saken vil bli oversendt retten, noe som i praksis vil fungere som en frist til å inngi støtteskriv innen oversendelsen. Fristen

løper fra domfeltes kunnskap om at det er satt frist, se Rt-2015-334. Det vises til drøftelsen i punkt 20.4.2.1»

Etter lovutkastet gjelder den lovbestemte fristen for både påtalemyndigheten og domfelte. Utvalget foreslår at anke og støtteskriv skal inngis til den domstol som har truffet avgjørelsen, jf. NOU 2016: 24 punkt 20.4.2.2 side 442 og lovutkastet § 37-6 annet ledd. Etter lovutkastet § 37-9 skal domstolen utføre visse forberedende oppgaver før ankeerklæringen sendes til ankedomstolen.

4.3 Høringsinstansenes syn

Agder lagmannsrett, Borgarting lagmannsrett, Dommerforeningen, Domstoladministrasjonen, Eidsivating lagmannsrett, Frostating lagmannsrett, Gulating lagmannsrett, Hordaland statsadvokatembeter, Nordland statsadvokatembeter, Oslo statsadvokatembeter, Riksadvokaten, Statsadvokatenes forening, Trøndelag statsadvokatembeter og Økokrim støtter en lovfesting av frist for å inngi støtteskriv.

Hordaland statsadvokatembeter mener det er nødvendig med en kort frist for å stoppe og reversere utviklingen med uthuling av ankefristen. Høringsinstansen uttaler:

«I dag opplever vi ofte anker på én linje innen fristen, med henvisning til at det kommer støtteskriv senere. Fra og med våren 2016 har påtalemyndigheten i samsvar med føringer fra Høyesterett satt frist for støtteskriv som praktiseres strengt, og det har fungert godt. Det er likevel hensiktsmessig å innta dette i loven. I noen saker vil 1 ukes frist være noe kort, men det antas at det vil være rom for å gjøre unntak i de spesielt store og krevende saker, eller av andre særlige grunner på en av partenes side.»

Borgarting lagmannsrett uttaler at det er en svakhet ved dagens system at frister for støtteskriv ikke overholdes. Dette forsinker saksbehandlingen og skaper merarbeid og uklarhet knyttet til hva som skal til for at domstolen kan ta saken opp til behandling uten å avvente støtteskriv. Om fristens lengde uttaler høringsinstansen:

«Lagmannsretten foreslår at denne bestemmelsen av pedagogiske årsaker endres ved at det tilføyes «med mindre retten fastsetter en lengre frist», jf. den tilsvarende formuleringen i tredje ledd av den samme bestemmelsen. I store og kompliserte straffesaker er det hen-

siktsmessig at retten gir en lengre frist for støtteskriv, og dette bør tydeliggjøres i loven. Selv om fristen for støtteskriv har utløpt, vil retten dessuten selvsagt kunne velge å avvete saksbehandlingen i påvente av et forsinket støtteskriv dersom dette etter rettens vurdering er hensiktsmessig.»

Advokatforeningen, Dommerforeningen, Gulating lagmannsrett, Oslo statsadvokatembeter og Riksadvokaten mener likeledes at det bør være rom for å sette en forlenget frist i mer komplekse saker. Advokatforeningen uttaler blant annet:

«Derne er det i mange saker behov for langt mer enn én uke til å skrive et fullverdig støtteskriv. I komplekse saker kan slike støtteskriv komme opp i over 100 sider med komplekse noteverk og innholdsfortegnelser. Det tar naturlig nok mange uker å utarbeide. En absolutt regel om en ukes frist for støtteskriv er derfor uakseptabel.»

Riksadvokaten mener merknadene til bestemmelsen i lovutkastet § 37-4 fjerde ledd gjør det noe uklart fra hvilket tidspunkt utvalget mener fristen begynner å løpe:

«En legger til grunn at fristen skal løpe fra inngivelse av anken, men uttalelser i spesialmotivene (s. 650 høyre spalte nederst) gjør det noe uklart om utvalget har tenkt at det skal settes en frist i hver enkelt sak. (I og med at utvalget foreslår at anken skal fremsettes for domstolen, er det også uklart hva som menes med at «påtalemyndigheten vil kunne varsle motparten om når saken vil bli oversendt retten ...»)»

Oslo statsadvokatembeter mener også at det må klarlegges nærmere når fristen for å fremsette støtteskriv skal regnes fra. Høringsinstansen bemerker at en frist på én uke fra inngivelse av anke innebærer at den som anker en dom på stedet ved forkynnelsen, vil få en frist for å inngi støtteskriv før ankefristens opprinnelige utløp. Den som inngir anke på ankefristens siste dag, vil derimot få en frist for å begrunne anken på tre uker fra forkynnelsen.

Agder lagmannsrett støtter forslaget om å lovfeste frist for støtteskriv, men mener regelen passer best for anke over dommer. Høringsinstansen peker på at en frist på én uke vil være for lang hvis det for eksempel er tale om anke over en avgjørelse om fengsling.

Riksadvokaten og *Oslo statsadvokatembeter* mener lovfestet frist for inngivelse av støtteskriv er et forslag som bør kunne implementeres i gjeldende straffeprosesslov.

Høyesterett uttaler at de har svært god erfaring med ordningen med å forholde seg til påtalemyndighetens frister, og ta saken til behandling uten at det kan påregnes ny frist for å inngi støtteskriv dersom det ikke er innkommet innen fristen. Dersom alle anker skal inngis til den rett som har avsagt avgjørelsen, støtter imidlertid ikke høringsinstansen at det innføres en lovbestemt frist for å inngi støtteskriv:

«Dersom samtlige anker i fremtiden skal fremsettes for den domstolen som har avsagt dommen, får den ansvaret for saksforberedelsen før anken oversendes ankedomstolen. Det er da ikke behov for noen bestemmelse tilsvarende forslaget i § 37-4 fjerde ledd. I stedet bør det i den paragrafen som følger opp lovutkastet § 37-9, fastsettes at vedkommende domstol skal sette frist til en bestemt dato for å inngi et eventuelt støtteskriv. Denne regelen bør gjelde uavhengig av om det er tingretten eller lagmannsretten som har avsagt dommen.»

4.4 Departementets vurdering

Departementet mener at det i gjeldende straffeprosesslov bør inntas en lovbestemt frist for å inngi støtteskriv til anke over dom. Det antas at en slik bestemmelse vil virke disiplinerende og bidra til en mer effektiv prosess. Med dagens ordning vil det erfaringsmessig kunne gå noe tid fra siktede har fremsatt en anke til påtalemyndigheten har fastsatt en frist. Denne forsinkelsen vil man unngå hvis fristen følger direkte av straffeprosessloven.

Det er ikke påvist noe praktisk behov for å lovfeste en frist for støtteskriv som gjelder for *påtalemyndigheten*. En lovbestemt frist for påtalemyndighetens vedkommende ville også passet mindre godt med gjeldende ankeregelverk, se punkt 4.1. Departementet vil ikke på nåværende tidspunkt følge opp utvalgets forslag om at anker alltid skal inngis til den domstol som har truffet avgjørelsen. Det foreslås derfor at fristen kun skal gjelde for siktede. Videre foreslås det at støtteskrivet skal settes frem for påtalemyndigheten.

Et spørsmål er hva som bør være den lovbestede fristens utgangspunkt. Det kan her tenkes ulike alternativer. En mulighet er at fristen regnes fra den dag anken fremsettes. Et annet

alternativ er at fristen regnes fra utløpet av den opprinnelige ankefristen. En tredje mulighet er at det settes en frist på for eksempel én uke som regnes fra den dag anke ble inngitt, men slik at støtteskrivet anses som rettidig hvis det sendes før utløpet av den opprinnelige ankefristen.

Departementet mener at det bør gis en enkel og presis fristregel. Det tredje alternativet er derfor mindre aktuelt. Etter departementets oppfatning er det rimelig å knytte fristens utgangspunkt til fremsettelsen av anken. En frist for støtteskriv som regnes fra utløpet av den opprinnelige ankefristen, vil etter omstendighetene fort kunne bli enten i knappeste laget eller unødig lang. Det er

også en fordel at lovforslaget i minst mulig grad innebærer et brudd med den praksis som er beskrevet i punkt 4.1.

Departementet foreslår at den lovbestemte fristen settes til to uker regnet fra inngivelsen av anken. En slik regel vil være enkel å praktisere og forhindrer unødig uklarhet. Departementet mener en frist på én uke vil være for knapp i mange saker og går derfor ikke inn for dette. Siden det vil kunne være behov for en lengre frist enn to uker i større og mer komplekse saker, foreslås det at påtalemyndigheten eller retten skal ha adgang til å sette en lengre frist.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

5.1 Konsekvenser av endringen i ankesilingsreglene

5.1.1 Innledning

Departementets forslag om å fjerne den ubetingede retten til ordinær ankebehandling i seksårssakene vil ha økonomiske og administrative konsekvenser både for domstolene, påtalemyndigheten, tiltalte, fornærmede og etterlatte, samt for profesjonelle aktører som forsvarere, bistandsadvokater, tolker og sakkyndige.

Arbeidet med silingsavgjørelser i lagmannsretten vil som følge av forslaget bli mer omfattende og ressurskrevende. Forsvarere og påtalemyndigheten må trolig også bruke mer ressurser på å begrunne anken. Samtidig vil forslaget føre til at færre saker bli henvist til ankeforhandling. Ordinær ankebehandling med muntlige partsforhandlinger og umiddelbar bevisføring er svært ressurskrevende. Forslaget ventes samlet å effektivisere lagmannsrettene og sikre at det er de rette ankene som henvises til ankeforhandling. Det er også grunn til å forvente at saksbehandlingstiden i lagmannsrettene vil bli redusert. Der som anker i seksårssakene blir mer informative, vil det også bidra til større konsentrasjon og effektivitet ved gjennomføringen av ankeforhandlingen dersom anken henvises. Det pekes videre på at forslaget vil redusere belastningene for sakens aktører, som slipper å gjennomføre en ny behandling i lagmannsretten dersom vilkårene for anke-

nektelse er til stede. Forslaget vil føre til raskere saksavvikling som igjen bidrar til god rettspleie og rettssikkerhet.

Det som er avgjørende for hvor ressursbesparende forslaget vil være, er hvor mange færre seksårssaker som vil bli henvist til ankeforhandling i lagmannsretten. Det er vanskelig å anslå hva henvisningsprosenten vil bli, men det er departementets klare oppfatning at besparelsen knyttet til færre ankeforhandlinger vil være langt større enn kostnadene ved at alle anker skal være gjenstand for ankesiling.

5.1.2 Statistikk

Lagmannsrettene behandler årlig i overkant av 3000 anker over tingrettsdommer i straffesaker. Anker i seksårssakene utgjør omtrent en femtedel. Av det totale antall anker over dom blir omtrent 40 prosent (ca. 1200 saker) henvist til ordinær ankebehandling. Dette tallet inkluderer seksårssakene som etter dagens regelverk har en ubetinget rett til ordinær ankebehandling. Se tabell 5.1 for en oversikt over henviste saker.

Sakene som fremmes til ordinær ankebehandling, fordeler seg som meddomsrettssaker og fagdommersaker. Lagmannsretten skal settes med to fagdommere og fem meddommere hvis ankeforhandlingen omfatter bevisbedømmelsen under skyldspørsmålet. Det samme gjelder hvis det er anket over straffutmålingen i sak om lovbrudd med strafferamme på mer enn seks års fengsel, jf.

Tabell 5.1 Antall henviste straffesaker i lagmannsrettene 2013–2017

	Bevisanke – strafferamme over 6 år	Begrenset anke over reaksjonsfastsettelsen – strafferamme over 6 år	Bevisanke – strafferamme 6 år eller mindre	Fagdommersak – uansett strafferamme	Total- sum
2017	344	178	372	308	1202
2016	286	215	402	330	1233
2015	281	178	401	354	1214
2014	318	179	402	386	1285
2013	280	211	418	426	1335

straffeprosessloven § 332. Frem til juryordningen ble avvirket ved lov 16. juni 2017 nr. 58 ble lagmannsretten satt med lagrette når det var anket over bevisbedømmelsen under skyldspørsmålet i en seksårssak.

I øvrige straffesaker settes lagmannsretten under ankeforhandlingen med tre fagdommere, jf. domstoloven § 12. De fleste fagdommersaker er anker over straffutmålingen i saker om lovbrudd med strafferamme på inntil seks års fengsel. Lagmannsretten settes også med tre fagdommere der anken gjelder lovanvendelsen under skyldspørsmålet eller saksbehandlingen, uavhengig av lovbruddets strafferamme.

5.1.3 Konsekvenser for domstolene

5.1.3.1 Innledning

Forslaget vil ha konsekvenser for domstolene ved at flere saker undergis skriftlig behandling, og færre saker henvises til muntlig behandling.

5.1.3.2 Ankesilingsordningen vil bli mer ressurskrevende

En opphevelse av den ubetingede retten til ordinær ankebehandling i seksårssakene vil føre til at lagmannsrettene må bruke mer ressurser på ankesiling. Det gjøres allerede noe arbeid i seksårssakene i dag. Lagmannsretten går gjennom sakens dokumenter for å kontrollere at det er tale om en seksårssak og skriver en henvisningsbeslutning. I Domstoladministrasjonens ressursfordelingsmodell beregnes fire dommertimer og halvannen saksbehandlertime på en silingsavgjørelse. Årlig utgjør dette åtte dommerårsverk og tre saksbehandlertårsverk, tilsvarende 12,7 mill. kroner.

Lagmannsrettene behandler årlig i snitt omtrent 490 seksårssaker, hvorav 300 er bevisanker og 190 begrensede anker. Dersom ressursfordelingsmodellen legges til grunn, utløser siling av bevisanker i seksårssaker et økt ressursbehov på omtrent 2 mill. kroner. Det er grunn til å anta at ankesilingen i de mest alvorlige sakene, i hvert fall i bevisankene, vil være noe mer tidkrevende enn i øvrige saker.

Borgarting lagmannsrett og Gulating lagmannsrett har etablert egne enheter med juridiske utredere som bistår ved ankesiling. Det er grunn til å tro at bruk av utredere vil bidra til å redusere kostnadene noe.

Departementet antar at en opphevelse av den ubetingede retten til ordinær ankebehandling vil

medføre at antall anker vil gå noe ned, i alle fall etter at forslaget har fått virke en tid og det er etablert praksis på området.

5.1.3.3 Færre saker vil bli henvist til ankeforhandling

Forslaget vil medføre at færre anker blir fremmet til ordinær muntlig ankeforhandling. Dette vil føre til en kostnadsbesparelse for domstolene. Departementet har ikke grunnlag for å anslå nøyaktig hvor mange saker som vil bli nektet fremmet, men i det følgende skisseres noen sannsynlige scenarioer som baserer seg på dagens ressursbruk i seksårssakene.

Henvisningsprosenten er i dag ca. 40 prosent. Dersom man tar vekk seksårssakene, er den i underkant av 30 prosent. Etter departementets vurdering fremstår det som nokså klart at man ikke kan forvente en tilsvarende nektelsesprosent i seksårssakene, i hvert fall ikke for bevisankene. Departementet legger imidlertid til grunn at forslaget vil føre til at et ikke ubetydelig antall seksårssaker kan nektes fremmet. En slik antakelse underbygges av flere av høringsinstansene som har uttalt seg om spørsmålet.

Departementet antar at langt flere enn 30 prosent av bevisankene i seksårssaker vil bli henvist. Forutsatt at mellom 70 og 85 prosent av de ca. 300 bevisankene i seksårssaker per år henvises til ankeforhandling, vil det utgjøre en besparelse på mellom 7,5 og 15 mill. kroner på domstolenes driftsbudsjett (kap. 410, post 01), se tabell 5.2. Gevinstene er spredt på alle lagmannsrettene, slik at de vanskelig vil la seg realisere som budsjettgevinster, men vil føre til økt kapasitet og kvalitet.

Departementet legger til grunn at en større andel av begrensede anker i seksårsaker vil bli nektet fremmet enn bevisankene. Forutsatt at mellom 60 og 75 prosent av de ca. 190 begrensede ankene i seksårssaker per år henvises til anke-

Tabell 5.2 Alternativer. Besparelser for domstolene knyttet til at færre bevisanker i seksårssaker henvises til ankeforhandling.

Prosentandel av bevisanker i seksårssaker som henvises	Antall færre saker	Kostnadsbesparelse i mill. kroner
85	45	7,5
80	60	10
75	75	12,5
70	90	15

Tabell 5.3 Alternativer. Besparelser for domstolene knyttet til at færre begrensede anker i seksårssaker henvises til ankeforhandling.

Prosentandel av begrensede anker i seksårssaker som henvises	Antall færre saker	Kostnadsbesparelse i mill. kroner
75	48	1,4
70	57	1,7
65	67	2
60	76	2,2

forhandling, vil det utgjøre en besparelse på mellom 1,4 og 2,2 mill. kroner på domstolenes driftsbudsjett, se tabell 5.3.

5.1.4 Konsekvenser for tiltalte, fornærmede mv.

Forslaget vil medføre konsekvenser for tiltalte, fornærmede, etterlatte og pårørende. Domfelte vil miste sin ubetingede rett til ordinær ankebehandling i seksårssaker, slik at det ikke lenger kan påregnes at det vil bli avholdt full ankeforhandling. Samtidig må det tas i betraktning at loven bygger på at silingsbehandlingen skal gi en reell overprøving av tingrettens dom med bakgrunn i det som er anført i anken, se punkt 3.1.1. Forslaget vil også medføre at fornærmede og etterlatte slipper belastningene forbundet med en ny behandling av saken i lagmannsretten i tilfeller der det er klart at resultatet vil bli det samme som i tingretten.

Det er grunn til å tro at forslaget vil redusere saksbehandlingstiden i straffesaker. I første halvår 2018 var gjennomsnittlig saksbehandlingstid for seksårssakene i lagmannsretten 6,9 måneder for bevisanker og 4,8 måneder for begrensede anker. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for silingsavgjørelser er til sammenligning under én måned (0,8 måneder). Lang saksbehandlingstid er en belastning for dem som er involvert. Dersom det på forhånd er klart at en anke ikke vil føre frem, vil det som regel være hensiktsmessig at saken blir avgjort så snart som mulig. Effektivitet i straffesaksbehandlingen vil også kunne ha betydning for siktedes rettsikkerhet, for eksempel fordi mange bevis svekkes over tid. En rask avklaring i ankesaker som uansett ikke vil lede til et annet resultat enn i tingretten, kan også føre til kortere varetekts-

opphold og raskere retur av siktede som ikke har oppholdstillatelse i landet.

5.1.5 Konsekvenser for politiet og påtalemyndigheten

Forslaget vil ha konsekvenser for påtalemyndigheten i politiet og statsadvokatembetene ved at flere saker vil bli nektet fremmet. Dette vil medføre redusert ressursbruk, herunder færre aktører ført av politiaktør eller aktor fra statsadvokatembetet. Den høyere påtalemyndighet og Politidirektoratet er positive til at den ubetingede ankeretten avskaffes. Flere av statsadvokatembetene har beskrevet egne erfaringer om ressurskrevende ankeforhandlinger i saker hvor det på forhånd var klart at resultatet ville bli det samme som i tingretten.

Som forklart i punkt 5.1.3.3, antas det at mellom 70 og 85 prosent av de ca. 300 bevisankene i seksårssaker per år henvises til ankeforhandling. For de ca. 190 begrensede ankene per år i seksårssaker antas det at henvisningsprosenten vil være på mellom 60 og 75. Dette vil samlet utgjøre en besparelse på henholdsvis mellom 3,8 og 7,6 mill. kroner og mellom 0,7 og 1,1 mill. kroner på politiets og Den høyere påtalemyndighetens driftsbudsjetter (kap. 440, post 01, og kap. 445, post 01), se tabell 5.4 og 5.5. Dette knytter seg til at det blir færre aktorater for politijurister og statsadvokater. Gevinstene er spredt over mange tjenestesteder og statsadvokatembeter slik at de vanskelig vil la seg realisere som budsjettgevinster, men vil føre til økt kapasitet og kvalitet. Frigjorte ressurser vil kunne anvendes til styrking av fagedelsen rettet mot straffesaksbehandlingen i politiet og derved bidra til økt kvalitet og effektivitet i straffesakskjeden sett under ett.

Tabell 5.4 Alternativer. Besparelser for politiet og Den høyere påtalemyndighet knyttet til at færre bevisanker i seksårssaker henvises til ankeforhandling.

Prosentandel av bevisanker i seksårssaker som henvises	Antall færre saker	Kostnadsbesparelse i mill. kroner
85	45	3,8
80	60	5,0
75	75	6,3
70	90	7,6

Tabell 5.5 Alternativer. Besparelser for politiet og Den høyere påtalemyndighet knyttet til at færre begrensede anker i seksårssaker henvises til ankeforhandling.

Prosentandel av begrensede anker i seksårssaker som henvises	Antall færre saker	Kostnadsbesparelse i mill. kroner
75	48	0,7
70	57	0,8
65	67	1,0
60	76	1,1

Forslaget vil trolig også være ressursbesparende for etterforskere og andre polititjenestepersoner, samt medføre besparelser knyttet til redusert antall fremstillinger av varetektsfengslede. På den annen side vil forslaget medføre noe økt ressursbruk hos politiet og Den høyere påtalemyndighet, som under silingsbehandlingen vil søke å underbygge at siktedes anke klart ikke vil føre frem. Påtalemyndighetens anke i seksårssakene vil trolig også bli begrunnet i større utstrekning enn tidligere. Det er usikkerhet knyttet til størrelsen på disse gevinstene og kostnadene, men de antas i sum å utligne hverandre.

Totale besparelser for politiet og påtalemyndigheten antas derfor å være mellom 4,5 og 8,7 mill. kroner.

5.1.6 Konsekvenser for advokater, tolker og sakkyndige

Forslaget vil ha konsekvenser for advokater, tolker og sakkyndige ved at flere saker undergis ankesiling og ved at færre saker vil bli henvist til muntlig ankebehandling. Forslaget vil føre til færre ankeforhandlinger for advokater, tolker og sakkyndige og dermed redusere deres ressursbruk og statens utgifter. Staten dekker nødvendige utgifter til juridisk bistand i straffesaker og utgifter til salær til tolker og sakkyndige som oppnevnes av retten (kap. 466, post 01).

I snitt er det oppnevnt 2,1 advokater i en seksårssak i tingretten og det er rimelig å legge til grunn det tilsvarende antallet i lagmannsretten. Forutsatt at mellom 70 og 85 prosent av bevisankene i seksårssaker henvises til ankeforhandling, utgjør det en besparelse for staten på mellom 5,1 og 10,2 millioner kroner. Forutsatt at

mellom 60 og 75 prosent av de begrensede ankene i seksårssaker henvises, utgjør det en besparelse på mellom 1,2 og 1,9 millioner kroner i advokatutgifter.

I 2017 var det tolk tilstede i 34 prosent av bevisankene i seksårssaker og sakkyndig i 16 prosent. I de fleste saker der det er oppnevnt tolk vil det være oppnevnt minimum to tolker. Det samme gjelder sakkyndige. Departementet har derfor lagt dette til grunn ved beregningen av reduserte utgifter. Forutsatt at mellom 70 og 85 prosent av de ca. 300 bevisankene i seksårssaker per år blir henvist til ankeforhandling, utgjør det reduserte utgifter til tolk og sakkyndig på mellom 0,8 og 1,6 mill. kroner (kap. 466, post 01). Forutsatt at mellom 60 og 75 prosent av de begrensede ankene i seksårssaker henvises, utgjør det en besparelse på mellom 0,4 og 0,6 millioner kroner på samme budsjettkapittel.

Forslaget vil i praksis føre til at anken i seksårssaker vil bli begrunnet i større utstrekning enn i dag, noe som vil medføre merarbeid for forsvarer i seksårssaker. Dersom dagens godtgjøringsregelverk ikke endres, vil en kunne forvente at flere får godtgjørelse etter unntaksbestemmelsene i salær- og/eller stykkprisforskriften, altså at det blir noe økte kostnader for staten. Departementet foreslår å gjøre endringer i salær- og/eller stykkprisforskriften, og at deler av de forventede besparelsene på kap. 466, post 01 omdisponeres til å godtgjøre forsvareres arbeid med ankeskriving. Endringene vil bidra til et bedre tilpasset salærregelverk. Departementet vil komme tilbake med innretning på godtgjørelsen i den ordinære budsjettprosessen.

5.1.7 Konsekvenser for vitner og meddommere

Forslaget vil medføre at vitner og meddommere må møte til færre ankeforhandlinger. Dette antas å være positivt for den enkelte og dennes arbeidsgiver. Tapt arbeidsfortjeneste og reiseutgifter til meddommere og vitner dekkes av staten.

Forutsatt at mellom 70 og 85 prosent av de ca. 300 bevisankene i seksårssaker per år blir henvist til ankeforhandling, vil det utgjøre reduserte utgifter til meddommere og vitner på mellom 3,5 og 7 mill. kroner (kap. 414, post 01). Forutsatt at mellom 60 og 75 prosent av de begrensede ankene i seksårssaker henvises, utgjør det en besparelse på mellom 300 000 og 500 000 kroner i utgifter til meddommere på samme budsjettkapittel.

Tabell 5.6 Oppsummering av forventede økonomiske konsekvenser av forslaget

Budsjettkapittel i statsbudsjettet					
	Kap. 410, post 01	Kap. 414, post 01	Kap. 440, post 01	Kap. 445, post 01	Kap. 466, post 01
Sum besparelser	8,9–17,2 mill. kroner	3,8–7,5 mill. kroner	0,4–0,8 mill. kroner	4,1–7,9 mill. kroner	8,8–16,9 mill. kroner
Sum utgifter	2,2 mill. kroner				Omdisponering innenfor rammen.
Netto besparelser	6,7–15 mill. kroner	3,8–7,5 mill. kroner	0,4–0,8 mill. kroner	4,1–7,9 mill. kroner	

5.1.8 Øvrige administrative konsekvenser

Forslaget medfører et behov for å oppgradere gjeldende maler i domstolenes saksbehandlingssystem Lovisa. Foreløpige anslag fra Domstoladministrasjonen tilsier at nødvendige systemtilpasninger vil koste i underkant av 200 000 kroner. Dette er en engangsinvestering.

Tilgang til opptak under ankesilingen vil trolig ha som konsekvens at silingsprosessen blir noe mer ressurskrevende. Departementet vil komme nærmere tilbake til dette i forbindelse med oppfølgingen av Straffeprosessutvalgets utredning. Prøveprosjektet med lyd- og bildeopptak i Nord-Troms tingrett og Hålogaland lagmannsrett vil på dette punkt bidra med erfaringsgrunnlag, se punkt 3.1.2.

5.1.9 Oppsummering

Forslaget ventes samlet å effektivisere lagmannsrettene og sikre at det er de rette ankene som henvises til ankeforhandling, samt medføre redusert ressursbruk hos påtalemyndigheten ved færre aktorater ført av politiaktor eller aktor fra statsadvokatembetet. Lagmannsrettene og påtalemyndigheten har i dag kapasitetsutfordringer og forslaget vil bidra til å øke kapasiteten og redusere saksbehandlingstidene.

Departementet understreker at det er usikkerhet knyttet til de tallfestede virkningene, først og fremst fordi det er vanskelig å anslå hvor mange saker som vil bli henvist til muntlig ankebehandling. De forventede besparelsene er derfor oppgitt med et mulighetsspenn. Departementet foreslår at de forventede besparelsene på kap. 466, post 01 omdisponeres til å godtgjøre forsvareres arbeid med ankeskriving. Se tabell 5.6 for en oversikt over forventede tallfestede økonomiske konsekvenser av innføring av forslaget.

5.2 Konsekvenser av å innføre en lovbestemt frist for å inngi støtteskriv

Forslaget til lovendring innebærer at siktedes frist for å inngi støtteskriv til anke over dom følger direkte av loven. Påtalemyndigheten behøver dermed ikke å sette en frist i den enkelte sak eller skrive eget brev om dette. Forslaget vil derfor trolig redusere risikoen for misforståelser og kommunikasjonssvikt og føre til færre forsinkelser. Departementet forventer at forslaget vil bidra til en mer effektiv prosess og ha en viss kostnadsbesparende effekt.

6 Merknader til de enkelte bestemmelsene

6.1 Endringer i straffeprosessloven

Til § 310

Det foreslås å innta en lovbestemt frist for å etter-sende støtteskriv til anke over dom, se *nytt fjerde ledd*. Fristen gjelder ikke for anke over kjennelser og beslutninger. Regelen gjelder kun for siktede. Bestemmelsen gir ingen plikt til å sende støtteskriv, men siktede må forholde seg til den lovbestemte fristen ved ønske om å benytte seg av muligheten.

Etter *første punktum* er fristen to uker etter at det er fremsatt anke over dom. Dersom siktede anker ved forkynnelsen, vil utløpet av støtteskrivfristen sammenfalle med den opprinnelige ankefristen. Fristen kan forlenges av påtalemyndigheten eller retten etter *annet punktum*. Siden støtteskrivet etter forslaget til første ledd *nytt tredje punktum* skal settes frem for påtalemyndigheten, skal også spørsmålet om fristutsettelse i normaltillfellene avgjøres av påtalemyndigheten. Det vil særlig kunne være behov for å sette en lengre frist i større og mer komplekse saker. Regelen åpner for at påtalemyndigheten eller retten i slike saker kan sette en lengre frist også før den lovbestemte fristen har begynt å løpe.

Lovens fristregel bør håndheves relativt strengt i de mer ordinære tilfellene, altså i saker som verken er spesielt omfattende eller komplekse. To uker er normalt mer enn nok tid til å gi en tilfredsstillende begrunnelse for anken, og det bør kreves nokså sterke grunner for å ta en begjæring om forlengelse til følge. Et forsvarerbytte i etterkant av tingrettsbehandlingen kan etter omstendighetene utgjøre en slik grunn. Departementet mener på generelt grunnlag at det er viktig å sikre at praksis blir relativt ensartet. En for sjenerøs og springende forlengelsespraksis vil lett kunne motvirke formålet om å effektivisere prosessen.

Dersom støtteskriv ikke inngis før utløpet av den lovbestemte fristen, eventuelt innen en forlenget frist som er satt av påtalemyndigheten eller retten, vil ankesdomstolen normalt kunne gå videre i saksbehandlingen uten at det i seg selv er

å anse som en saksbehandlingsfeil, jf. Rt. 2006 side 1115 avsnitt 15 og Rt. 2014 side 82 avsnitt 11–12. Det vises til redegjørelsen for gjeldende rett i punkt 4.1.

Det vises ellers til de alminnelige motivene punkt 4.4.

Til § 312

Det foreslås å innta en bestemmelse om at siktede skal inngi støtteskrivet til påtalemyndigheten, se første ledd *nytt tredje punktum*.

Etter tredje ledd *nytt annet punktum* skal den som mottar ankeerklæringen etter første ledd første og annet punktum, sørge for at forsvarer underrettes om at siktede har inngitt anke. Siden den foreslåtte støtteskrivfristen i § 310 knytter seg til anketidspunktet, bør siktedes forsvarer så raskt som mulig få vite at anke er blitt fremsatt. Underretning skal derfor skje «straks». Det kreves ikke underretning dersom forsvareren har inngitt anken på siktedes vegne eller åpenbart er kjent med den.

Departementet vil for øvrig understreke betydningen av gode varslingsrutiner. Kravet om at underretning skal skje «straks» innebærer at ordinær post er utelukket. Det er antakelig mest praktisk at forsvarer får oversendt ankeerklæringen elektronisk, men underretning kan også skje på annen måte dersom det skjer tilstrekkelig hurtig. Det bør sikres notoritet om hvordan forsvarer har blitt orientert om anken og tidspunktet for dette.

Til § 318

I *annet ledd* er henvisningen til § 321 tredje ledd fjernet, siden bestemmelsen er foreslått opphevet.

Til § 321

Bestemmelsen i *tredje ledd* om anker som angår straffbare forhold som kan medføre fengsel i mer enn 6 år, foreslås opphevet. Nåværende fjerde til sjetten ledd blir tredje til femte ledd.

Etter forslaget skal alle anker vurderes på grunnlag av det alminnelige silingskriteriet i annet

ledd første punktum, med unntak av anker i de minst alvorlige straffesakene som ikke kan fremmes uten lagmannsrettens samtykke etter første ledd. Som tidligere vil påtalemyndighetens anke til siktedes ugunst også kunne nektes fremmet hvis anken gjelder spørsmål av mindre betydning, eller det ellers ikke er grunn til at anken blir prøvd, jf. annet ledd annet punktum.

En beslutning om å nekte en anke fremmet skal være begrunnet. Etter gjeldende rett varierer kravet til begrunnelsens innhold ut fra karakteren av den enkelte sak, tingrettens domsgrunner og hva som anføres i anken, se punkt 3.1.1 og 3.5. Det overlates til domstolene å ta stilling til hvorvidt innføring av siling av anker i seksårssakene foranlediger justeringer i den norm som er utviklet i rettspraksis.

Det vises ellers til de alminnelige motivene punkt 3.5.

6.2 Endringer i arrestordreloven

Til § 20

Det foreslås å rette en henvisningsfeil i *femte ledd tredje punktum*. Riktig henvisning skal være til § 29 annet ledd.

Til § 28

Det foreslås å rette enkelte uriktige henvisninger i *første og tredje ledd*. I første ledd annet punktum skal henvisningen være til annet ledd bokstav a, c, d og e. I tredje ledd skal henvisningen være til annet ledd bokstav e.

Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i straffeprosessloven mv. (ankesiling m.m.).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i straffeprosessloven mv. (ankesiling m.m.) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i straffeprosessloven mv. (ankesiling m.m.)

I

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

§ 310 nytt fjerde ledd skal lyde:

Fristen for støtteskriv til anke fra siktede er to uker etter at anke er fremsatt. Påtalemyndigheten eller retten kan forlenge fristen.

§ 312 første til tredje ledd skal lyde:

Siktedes anke fremsettes skriftlig eller muntlig for den rett som har avsagt dommen, eller for påtalemyndigheten. Er siktede fengslet, kan anken også settes fram for vedkommende fengselsmyndighet. *Støtteskriv til anke fra siktede fremsettes for påtalemyndigheten.*

En muntlig ankeerklæring som ikke er fremsatt ved domsavsigelsen, skal på stedet settes opp skriftlig, dateres og undertegnes av den ankende og mottakeren.

Har retten eller fengslet mottatt ankeerklæringen, skal denne uten opphold sendes til påtalemyndigheten. *Den som har mottatt ankeerklæringen etter første ledd første og annet punktum, skal straks sørge for å underrette siktedes forsvarer.*

§ 318 annet ledd skal lyde:

Retten kan unnlate å ta stilling til spørsmål om avvisning dersom den finner at anken må nektes fremmet i medhold av § 321 *annet ledd* eller § 323 første ledd tredje punktum, eller at samtykke må nektes i medhold av § 321 første ledd eller § 323 første ledd første og annet punktum.

§ 321 tredje ledd oppheves. Nåværende fjerde til sjetten ledd blir tredje til femte ledd. § 321 fjerde ledd fjerde punktum skal lyde:

Beslutning etter *tredje* ledd annet punktum skal være begrunnet når anken omfattes av annet ledd

første punktum og det er fremsatt nye anførsler i begjæringen om omgjøring.

II

I lov 20. januar 2012 nr. 4 om pågriping og overlevering til og frå Noreg for straffbare forhold på grunnlag av ein arrestordre gjøres følgende endringer:

§ 20 femte ledd fjerde punktum skal lyde:

Fristane som nemnde gjeld ikkje dersom det ligg føre eit konkurrerande krav om utlevering, jf. § 29 andre ledd, eller den som vert kravd overlevert, tidlegare er overlevert frå ein stat utanfor Norden eller utlevert.

§ 28 første ledd annet punktum skal lyde:

Overlevering vidare til ein medlemsstat i Den europeiske unionen utanfor Norden kan skje i tilfelle som nemnde i *andre* ledd bokstav a, c, d og e.

§ 28 tredje ledd første punktum skal lyde:

Kan overlevering vidare ikkje skje utan samtykke frå den staten som tidlegare har overlevert vedkomande, jf. *andre* ledd bokstav e, skal påtalemakta sørge for at det blir sendt ei oppmoding til vedkomande stat om samtykke til overleveringa.

III

1. Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.
2. Kongen kan gi nærmere overgangsregler.