



DOMSTOL
ADMINISTRASJONEN

**DOMSTOLADMINISTRASJONENS
HØRINGSUTTALELSE**

NOU 2016:24 "NY STRAFFEPROSESSLOV"

Innhold

1.	Innledning.....	4
2.	Sammendrag	4
3.	Teknologi.....	6
3.1.	Innledning - digitalisering av domstolene og nye arbeidsformer	6
3.2.	Utvalgets overordnede vurderinger – teknologispørsmål	6
3.2.1.	Teknologitilpasset straffeprosesslovgivning – teknologiens betydning for strafferettspleien og lovutformingene.....	6
3.2.2.	Informasjonssikkerhet	7
3.2.3.	Kommunikasjon med domstolene – signatur og skriftlighetskrav	7
3.2.4.	Elektronisk forkynning.....	8
3.2.5.	Fjernavhør og fjernmøter	9
3.2.6.	Adgang til fjerntolking	11
3.2.7.	Opptak av lyd og bilde	12
3.2.8.	Gjenbruk av lyd og bilde	13
4.	Innsyn og offentlighet	15
5.	Påtalemyndighetens rolle, uavhengighet og forholdet til domstolene	17
5.1.	Styrking av påtalemyndighetens uavhengighet	17
5.2.	Frist for påtalevedtak	17
5.3.	Straffetilsagn	18
6.	Oppnevning av forsvarer / bistandsadvokat	18
6.1.	Oppnevning tidligere i prosessen.....	18
6.2.	Ordningen med faste forsvarere / bistandsadvokater	18
6.3.	Beramming og det frie forsvarervalg	19
6.4.	Forsvarer ved forenklet behandling	19
6.5.	Felles / koordinerende bistandsadvokat.....	20
7.	Fremstillingsfristen ved varetektsfengsling.....	20
8.	Tingrettens behandling av straffesaker.....	20
8.1.	Effektivisering - aktiv saksstyring	20
8.2.	Dommerens tilgang til sakens dokumenter	22
8.3.	Forsvarers tilsvare og påtalemyndighetens redegjørelse for saken	22
9.	Lagmannsrettens behandling av straffesaker	22
9.1.	Ankebehandling i lagmannsretten- innledende bemerkninger	22
9.2.	Lagmannsrettens rolle som overprøvingsinstans.....	23

9.3.	Økt silingsadgang.....	23
9.3.1.	Siling av seksårssaker	23
9.3.2.	Siling innenfor ankegrunnene	24
9.4.	Ankeerklæring, anketilsvar og støtteskriv.....	25
9.5.	Det faktiske grunnlaget for silingsavgjørelsen	25
9.6.	Skriftlig ankebehandling.....	25
9.7.	Saksstyring og konsentrasjon	25
10.	Rettens sammensetning.....	25
10.1.	Tingrettens sammensetning.....	25
10.1.1.	Foreleggssaker.....	25
10.1.2.	Dommerfullmektigers kompetanse.....	26
10.1.3.	Forsterket rett	27
10.2.	Lagmannsrettens sammensetning	27
11.	Militære straffesaker	28
12.	Sakskostnader.....	28
13.	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	28
13.1.	Innledende bemerkninger	28
13.2.	Utvikling av domstolenes datasystemer	29
13.3.	Kompetanseutvikling.....	30
13.4.	Tidspunkt for ikrafttredelse.....	31

HØRING – NOU 2016:24 "NY STRAFFEPROSESSLOV"

1. Innledning

Domstoladministrasjonen viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 5. desember 2016. Høringsfristen er satt til 6. juni 2017, men Domstoladministrasjonen har fått utsatt frist til 19. juni 2017. Vår høringsuttalelse ble behandlet av Domstoladministrasjonens styre på styremøte 13. juni 2017.

I høringsuttalelsen har vi fokusert på de deler av utredningen som gjelder domstolenes roller og overordnede arbeidsmåter, samt bruk av teknologi i domstolsbehandlingen av straffesaker.

Straffeprosessutvalget foreslår en rekke endringer i lov om domstolene av 13. august 1915 nr. 5, heretter kalt "domstoloven (1915)". Justis- og beredskapsdepartementet har fått utarbeidet utkast til ny domstollov, som var på høring høsten 2016. Forslaget til ny domstollov er en omfattende teknisk revisjon av gjeldende domstollov. Straffeprosessutvalget har ikke vurdert hvordan utvalgets forslag til endringer i domstoloven (1915) skal innarbeides i forslaget til ny domstollov. Det må gjøres endringer i forslaget til ny domstollov, og det kan bli nødvendig å endre domstoloven (1915) dersom ny domstollov ikke trer i kraft før forslaget til ny straffeprosesslov blir fremmet. Etter vår oppfatning må dette følges opp i lovproposisjonen om ny straffeprosesslov, uavhengig av hvor langt prosessen med ny domstollov har kommet.

2. Sammendrag

Domstoladministrasjonens høringsuttalelse fokuserer i stor grad på de deler av Straffeprosessutvalgets utredning som omhandler straffesaksbehandlingen i tingrettene og lagmannsrettene, med vekt på de mer overordnede reglene om saksbehandlingen.

Et fokusområde er domstolenes bruk av moderne informasjonsteknologi og kommunikasjonsløsninger. Som følge av den stadige teknologiske utviklingen er det av stor betydning at det utformes et regelverk som ikke stenger for utvikling av nye løsninger. Straffeprosessutvalget har etter vårt syn i stor grad tatt hensyn til dette behovet, ved blant annet å utforme fleksible regler uten for stor grad av detaljregulering.

Straffeprosessutvalget har foreslått en generell regel i domstoloven som fastslår at det som hovedregel skal foretas opptak med lyd og bilde av rettsforhandlingene i både straffesaker og sivile saker. Domstoladministrasjonen støtter dette forslaget. Videre er vi enig i forslaget om at det under ankeforhandlingene i lagmannsretten som hovedregel skal foretas avspilling av vitneførselen fra tingrettens behandling. Også når det gjelder fjernmøter og forkynning har utvalget foreslått endringer i domstoloven som vil få betydning utenfor straffesaksområdet. Domstoladministrasjonen er positive til disse forslagene.

Domstoladministrasjonen er videre positiv til utvalgets ulike forslag om en mer aktiv dommerstyring under saksforberedelsen. Det er grunn til å anta at de foreslåtte bestemmelsene vil kunne lede til en mer effektiv og konsentrert gjennomføring av mange hoved- og ankeforhandlinger. Imidlertid mener vi det er viktig å skille mellom større og mindre straffesaker. Hvilken behandlingsmåte som vil være

mest effektiv i den enkelte sak vil i stor grad avhenge av sakens art og omfang. Den største andelen straffesaker som behandles i domstolene er relativt små og oversiktlige, og behandles i dag stort sett raskt og effektivt. Domstoladministrasjonen slutter seg til Straffeprosessutvalgets synspunkt om at det for disse sakene ikke bør legges opp til en mer omfattende saksforberedelse enn det som følger av praksis etter gjeldende lov. Når det gjelder de større sakene, er det et helt annet behov for å gi retten virkemidler under saksforberedelsen for å forhindre at sakene svulmer opp, og at rettsforhandlingene blir unødvendig omfattende og tidkrevende. Etter vår oppfatning er det følgelig av stor betydning at disse reglene er fleksibelt utformet.

Et annet overordnet tema som er vurdert av Straffeprosessutvalget er domstolinstansenes roller, ikke minst lagmannsrettens rolle ved silings- og ankebehandlingen. Vi er enig med utvalget i at det ikke er grunn til å endre lagmannsrettens rolle til en ren etterprøvingsinstans. Etter vårt syn har utvalget funnet en god balanse ved å legge opp til at lagmannsretten skal bygge på den behandling som har funnet sted i tingretten, og samtidig opprettholde dagens ankeordning som innebærer at lagmannsretten i bevisanker skal foreta en ny vurdering. Domstoladministrasjonen støtter videre utvalgets forslag om økt silingsadgang, herunder forslaget om å innføre siling også av de såkalte seksårssakene.

Domstoladministrasjonen har foreslått en del justeringer og endringer i utvalgets forslag. Endringsforslagene har stort sett et teknisk preg, men noen forhold har mer prinsipiell betydning. Vi foreslår blant annet en noe videre adgang til bruk av fjernmøteteknologi og enkelte endringer i saksbehandlingsreglene om avspilling av opptak. Vi har dessuten påpekt behov for presiseringer når det gjelder arkivering av lyd- og bildeopptak, samt i reglene om partsinnsyn og offentlighet når det gjelder slike opptak. Domstoladministrasjonen er kritisk til utvalgets forslag til regel om rettens sammensetning i foreleggssaker. Vi mener dessuten at det fortsatt bør være visse begrensninger i dommerfullmektigers kompetanse.

Domstoladministrasjonen har vurdert noen økonomiske og administrative konsekvenser av en ny straffeprosesslov. Vi har påpekt behov for betydelige direkte investeringer i IKT-løsninger, og behov for opplæring i domstolene i forbindelse med innføringen av ny straffeprosesslov. Kostnadene knyttet til tiltak som allerede er kostnadsvurdert, er estimert til mellom 71 – 89 mnok når det gjelder IKT-løsninger og 5 -10 mnok når det gjelder kompetansutvikling. Estimater er beheftet med en viss usikkerhet, og det vil oppstå behov for investeringer som ikke er tatt med i estimatet. Kostnader knyttet til lyd og bildeopptak og gjenbruk er eksempelvis ikke omfattet av estimatet.

Vi har også pekt på noen forhold som påvirker den totale ressursbruken ved domstolenes behandling av straffesaker, men har ikke beregnet verdien av den enkelte endring eller den samlede effekten ny straffeprosesslov vil få for domstolenes ressursbruk i fremtiden. Domstoladministrasjonen tilbyr seg å bidra i departementets oppfølgingsarbeid på dette punktet, og har bedt om å bli engasjert i de økonomiske og administrative analysene så tidlig som mulig.

3. Teknologi

3.1. Innledning - digitalisering av domstolene og nye arbeidsformer

Prosjektet "Digitale domstoler" er en satsing for å effektivisere behandlingen av sivile saker og straffesaker. Arbeidet er prosjektorganisert, og har en tidshorison på seks år. Prosjektet er dels finansiert ved tilleggsmidler basert på et satsingsforslag i justissektoren, og delvis ved egenfinansiering i domstolene. Prosjektet er solid forankret, og har høy prioritet.

I første omgang vil digitaliseringen gjelde Høyesterett, de seks lagmannsrettene, de tolv største tingrettene, tingretter med felles ledelse og to pilotdomstoler i aktørportalen, som alle skal bli papirløse innen seks år. Domstolens arbeid med en sak kan deles i flere faser, hvor digitale løsninger vil fylle ulike formål. Målet er at digitale arbeidsmåter skal brukes både i intern saksbehandling, i rettsmøtene og i samhandlingen med aktørene i saken. Digitale rettsmøter og bevisførsel vil effektivisere rettsmøtene og dessuten effektivisere aktørenes og domstolenes arbeid med saken utenfor rettsmøter.

Gjennomføring av prosjektet krever endring av arbeidsmåter, tekniske løsninger og utstyr, og teknologi-fremmende regelverk. Straffeprosessutvalgets utredning omhandler flere spørsmål som er sentrale for arbeidet med digitale domstoler. En ny straffeprosesslov vil dessuten være rammen for straffesaksbehandlingen i lang tid framover, og derfor en sentral premiss for digitaliseringsarbeidet i domstolene.

Straffeprosessutvalget behandler informasjons- og kommunikasjonsteknologi i straffesaksbehandlingen samlet i utredningens kapittel 6. Utvalgets vurderinger og konklusjoner når det gjelder teknologi, har dessuten fått betydning for den konkrete utformingen av ulike regelsett og løsninger. Vi kommenterer først de generelle vurderingene i underpunkt 2 nedenfor, og deretter noen av utvalgets konkrete forslag i underpunkt 3.

3.2. Utvalgets overordnede vurderinger – teknologispørsmål

3.2.1. Teknologitilpasset straffeprosesslovgivning – teknologiens betydning for strafferettspleien og lovutformingen

Det pågår en stadig teknologisk utvikling. Dersom justissektoren skal henge med i den teknologiske utviklingen kreves fleksible regelverk, samt evne og vilje til å gjøre nødvendige regelendringer når utviklingen krever det.

Domstoladministrasjonen støtter utvalgets overordnede synspunkter i NOU 2016:24 pkt. 6.2.1 og 6.2.2. Etter vår oppfatning bør det være selvsagt ved revisjon av straffeprosessloven at dagens digitale virkelighet blir hensyntatt, og at den blir tillagt vesentlig betydning ved valg av løsninger og utforming av regelverk. Vi vil understreke utvalgets poeng om at man bør unngå for stor detaljregulering, som lett vil stenge for utvikling av nye løsninger.

Utvalget foreslår etter vår oppfatning en straffeprosesslov som er langt bedre tilpasset dagens teknologiske virkelighet enn dagens straffeprosesslov. Utvalget foreslår også mer generelle løsninger – eksempelvis knyttet til fjernmøter og forkyning – som vil få betydning også utenfor straffesaksområdet.

Den foreslåtte loven vil gjøre domstolene og øvrige aktører i justissektoren bedre i stand til å møte de nye utfordringene økt teknologibruk i samfunnet gir, eksempelvis kriminelles bruk av nye metoder og digitalt bevismateriale. Forslaget gir dessuten aktørene i justissektoren bedre muligheter til selv å bruke moderne verktøy og arbeidsmåter. Endelig gir utvalgets forslag en bedre rettslig plattform for å videreutvikle straffeprosesslovgivningen etter hvert som den teknologiske utviklingen fortsetter.

Straffeprosessutvalgets utgangspunkt er at straffeprosesslovens regler bør være *teknologinøytrale*, slik at bruk av teknologibaserte løsninger så langt det er mulig likestilles med mer tradisjonelle løsninger. Utvalgets forslag åpner følgelig for utvikling, men vil ikke være en drivende faktor i utviklingen. Domstoladministrasjonens mål om papirløse domstoler medfører at vi har definert behov for et *teknologifremmende* regelverk, slik at teknologibaserte løsninger blir det foretrukne alternativet og ikke bare et likestilt alternativ. På denne bakgrunn er Domstoladministrasjonen av den oppfatning at straffeprosessutvalget på noen punkter kunne gått lengre i retning av digitalisering og teknologibaserte løsninger. Dette gjelder eksempelvis bruk av fjernmøteteknologi, jf. punkt 3.2.5.

Domstoladministrasjonen er enig i straffeprosessutvalgets overordnede vurdering av behovet for og utformingen av kommunikasjons- og saksbehandlingsløsninger, jf. utredningens punkt 6.3.4. For å oppnå dette kreves det ressurser og prioritering, slik at de tekniske løsningene og arbeidsmåtene i straffesaker kan videreutvikles. Det kan også bli nødvendig med ytterligere lovarbeid.

3.2.2. Informasjonssikkerhet

Straffeprosessutvalget har konkludert med at dagens regulering av informasjonssikkerhet i domstolene er mangelfull, eller i beste fall unødig uklar, jf. utvalgets uttalelser i punkt 6.4.2.3. Domstoladministrasjonen ønsker ikke å uttale seg om hvorvidt denne konklusjonen er riktig. På bakgrunn av den generelle rettsutviklingen på personvernområdet, endringene som er gjort i politiregisterloven og advokatlovutvalgets forslag har vi forståelse for at utvalget foreslår en klargjøring.

Vi er enige i at ansvaret for systematisk informasjonssikkerhetsarbeid bør legges til Domstoladministrasjonen, og at de grunnleggende systemkravene samles i en ny generell bestemmelse som gjelder for domstolenes arbeid generelt. Utvalget har foreslått en formulering som gir Domstoladministrasjonen plikt til å tilrettelegge for tilfredsstillende informasjonssikkerhet gjennom planmessige og systematiske tiltak. Utvalget foreslår dessuten en forskriftshjemmel for nærmere regulering av informasjonssikkerhet i domstolene. Etter vår oppfatning er utvalgets forslag til ny domstollov § 197b hensiktsmessig.

3.2.3. Kommunikasjon med domstolene – signatur og skriftlighetskrav

Dagens prosesslovgivning – herunder straffeprosessloven av 1981 – inneholder en rekke regler om kommunikasjon som i praksis har blitt forstått slik at de begrenser bruken av teknologibaserte løsninger, eksempelvis skriftlighetskrav. Vi deler utvalgets oppfatning om at dagens forståelse på enkelte punkter bygger på en for snever tolkning av krav til skriftlighet og signatur. Den tradisjonelle, papirbaserte forståelsen av skriftlighet og signatur setter unødig snevre grenser for bruken av moderne teknologibaserte løsninger. Domstoladministrasjonen støtter utvalgets forslag om å myke opp slike regler, slik at regelverket blir mer teknologifremmende og i større grad tillater bruk av

moderne kommunikasjonsløsninger. Den tradisjonelle "papirbaserte" forståelsen av begrepene bør heller ikke begrense teknologibruken.

Vi støtter utvalgets synspunkt om at digital kommunikasjon bør oppfylle eventuelle skriftlighetskrav i lovgivningen. I forslaget til domstollov § 197a første ledd er dette formulert som at skriftlig kommunikasjon med domstolene kan skje elektronisk når de tekniske løsningene som benyttes er tilstrekkelig betryggende. I andre ledd foreslås det hjemmel for å fastsette nærmere forskrifter om elektronisk kommunikasjon, herunder at den kan gjøres obligatorisk. Utvalgets forslag til endring i domstolloven § 197a er en enkel og god løsning, som vil gjelde også utenfor straffesaksområdet.

Utvalgets foreslår å videreføre krav om "skriftlighet", "underskrift" og "signatur" i noen regler, blant annet for å ivareta hensynet til notoritet og klarhet i prosesshandlinger. Så lenge uttrykkene forstås teknologinøytralt og kan oppfylles med digitale løsninger uten prosessuelle særregler eller unntak, er dette en fornuftig løsning.

Vi vil understreke hvor viktig dette synspunktet er når det skal etableres digitale saksbehandlingsløsninger. Det blir mindre behov for særreguleringer og unntakshjemler ved etablering av nye tekniske løsninger.

3.2.4. Elektronisk forkynning

Utvalget drøfter spørsmålet om elektronisk forkynning i punkt 6.4.4. Det tas som utgangspunkt at kommunikasjon mellom aktører og domstol bør skje på den enkleste måten som også ivaretar hensynet bak forkynningsreglene. Hovedhensynene er å sikre at kommunikasjonen når riktig mottaker, og at det sikres notoritet for mottakelsen og mottakelsestidspunktet.

Utvalget peker på at det finnes elektroniske kommunikasjonsløsninger som brukes i stort omfang, og som ivaretar hensynene bak forkynningsreglene vel så godt som dagens forkynningsmåter. Utvalget foreslår derfor å endre domstolloven § 163a om postforkynning, slik at forkynning kan skje elektronisk eller pr. post slik som i dag.

Domstoladministrasjonen støtter utvalgets forslag til endring av domstolloven § 163a. Forslaget innebærer at elektronisk forkynning likestilles med tradisjonell postforkynning, forutsatt at det benyttes en tilstrekkelig betryggende teknisk løsning som sikrer bevis for at dokumentet er kommet fram til rette mottaker. Første ledd er formulert teknologinøytralt, ettersom lovteksten beskriver en funksjonalitet framfor å vise til en bestemt teknisk løsning. Slik vi oppfatter bestemmelsen, åpner den i prinsippet for bruk av både tilgjengelige tjenester (eksempelvis Altinn og DigiPost) og egenutviklede løsninger (eksempelvis Aktørportalen i domstolene), forutsatt at kravene til funksjonalitet oppfylles. Dette gir god fleksibilitet ved valg av løsninger, rom for å bruke løsninger som vil komme i framtiden og mindre behov for regelverksarbeid når nye løsninger skal tas i bruk.

Utvalget foreslår å opprettholde skillet mellom forkynning og meddelelse. Etter Domstoladministrasjonens oppfatning kan det spørres om dette er hensiktsmessig på lengre sikt. Vi er derfor enige i utvalgets vurdering av at skillet bør vurderes fjernet dersom det utvikler seg en løsning for kommunikasjon med det offentlige som får stor utbredelse og blir den foretrukne kommunikasjonskanalen generelt. I en slik situasjon ville det være naturlig å samle all

kommunikasjon med det offentlige i denne kanalen, uavhengig av om det er formelle forkynninger eller enklere og mer uformelle meddelelser. Dette er ikke situasjonen i dag, og vi har derfor forståelse for at skillet foreslås opprettholdt.

3.2.5. Fjernavhør og fjernmøter

Etter straffeprosessloven av 1981 er det en viss adgang til å føre vitner eller sakkyndige ved fjernavhør, jf. §§ 109a og 149a. Fjernavhør kan bare brukes dersom vitnet eller den sakkyndige ikke har møteplikt, eller dersom andre særlige grunner gjør det ønskelig med fjernavhør. Det skal ikke foretas fjernavhør dersom forklaringen kan være "særlig viktig".

Hovedregelen i gjeldende rett er at rettsmøter skal gjennomføres med alle deltakere fysisk til stede i rettsmøtet, og det er få hjemler for unntak. Rettsmøter i tilståelsessaker kan gjennomføres ved fjernmøte dersom siktede samtykker og retten finner det ubetenkelig, jf. § 248 femte ledd. Rettsmøte om fengslingsforlengelse kan gjennomføres som fjernmøte dersom retten finner det ubetenkelig, siktede samtykker og kostnadene ved et vanlig rettsmøte ikke står i rimelig forhold til betydningen av at siktede møter, jf. § 185 fjerde ledd. Fornærmede, etterlatte og deres representanter kan bli henvist til på gitte vilkår å delta ved enveis fjernmøte (lyd- og bildeoverføring) dersom det er et stort antall fornærmede, jf. § 93e andre ledd.

Etter Domstoladministrasjonens oppfatning gir dagens regler for snever adgang til bruk av fjernavhør og fjernmøter. Hensynene til effektiv avvikling av den enkelte sak og god ressursutnyttelse generelt, tilsier større fleksibilitet enn i dag. Mer fleksible regler vil gjøre at domstolene kan velge en gjennomføringsmåte som passer i det enkelte tilfellet. Det samme gjør hensynet til vitner, sakkyndige og andre aktører som ved mer fleksible regler kan få redusert reisebelastning og fravær fra sine daglige gjøremål, og sannsynligvis få redusert den personlige og følelsesmessige belastningen ved å møte i retten. Etablering av bedre tekniske løsninger for overføring av lyd og bilde medfører etter vår oppfatning at større bruk av fjernavhør og fjernmøter ikke svekker partenes rettsikkerhet eller rettens avgjørelsesgrunnlag.

Fjernmøter og fjernavhør vil, etter Domstoladministrasjonens oppfatning, være et virkemiddel når domstolenes arbeidsmåter skal moderniseres, og blir et sentralt tema i prosjektet Digitale domstoler. Det er viktig å få på plass et tidsmessig og fleksibelt regelverk på dette punktet, som ivaretar behovene både de nærmeste årene og på lang sikt.

Investeringer i fjernmøteteknologi må ses i sammenheng med investeringer i utstyr for opptak og avspilling av lyd og bilde. Etter Domstoladministrasjonens oppfatning er det naturlig at de to funksjonene integreres i samme tekniske løsninger så langt det er mulig. Økt bruk av fjernavhør og fjernmøter vil derfor øke den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av investeringer som uansett må foretas.

Etter Domstoladministrasjonens oppfatning bør det vurderes om fjernavhør skal likestilles med forklaring direkte i retten. Den tekniske utviklingen på dette området går raskt, og tekniske løsninger som gir samme kvalitet som direkte forklaring i retten vil bli tilgjengelig for stadig flere domstoler. I framtiden vil det derfor ikke være grunn til å vurdere fjernavhør som et sekundært alternativ, fordi

kvaliteten vil være tilnærmet den samme. Hensiktsmessighet og effektivitetshensyn tilsier da at retten står helt fritt til å velge mellom de to alternativene.

Forutsatt at lovgiver ikke ønsker en full likestilling nå, støtter Domstoladministrasjonen utvalgets forslag til utforming av konkret lovtekst. Utvalgets utgangspunkt er at den som skal forklare seg for retten, er fysisk til stede i rettsmøtet. Dette utgangspunktet må imidlertid ikke trekkes lenger enn det er grunnlag for, og regelverket må åpne for fleksible løsninger. Det er den dømmende rett som er nærmest til å vurdere hvilken gjennomføringsmåte som er mest hensiktsmessig og effektiv. Bruk av fjernavhør eller fjernmøte bør ikke være betinget av tiltaltes samtykke.

Domstoladministrasjonen er enig i utvalgets forslag om at det bør åpnes for betydelig større bruk av fjernmøter og fjernavhør enn i dag, og vi støtter forslaget om at avgjørelsen om hvorvidt fjernmøte eller fjernavhør skal benyttes må overlates til rettens vurdering basert på en lovfestet standard, jf. NOU 2016:24 side 168 første spalte. Bruken av en rettslig standard gir klare føringer for rettens vurderinger, samtidig som den gir fleksibilitet i den konkrete avgjørelsen. En rettslig standard gir dessuten rom for teknologisk utvikling, og gir rom for utvikling over lang tid. Den rettslige standarden er formulert slik at retten kan beslutte bruk av fjernmøteteknologi når det er "hensiktsmessig og forsvarlig", samtidig som § 122a første ledd andre punktum fastsetter kriterier som det skal tas hensyn til i vurderingen av hensiktsmessighets- og forsvarlighetsvurderingen.

Bruk av rettslige standarder er en teknologifremmende regelteknikk. Dette styrkes ytterligere av at utvalget foreslår å plassere standarden i ny domstollov § 122a, og dermed gjøre den til en generell regel for alle prosessområder. Dette forslaget støtter Domstoladministrasjonen, og vi vil understreke betydningen av at samme standard gjelder på ulike rettsområder. Det vil forenkle både digitaliseringsarbeidet og utviklingen av domstolenes arbeidsmåter, og det vil forenkle regelverket for rettsanvenderne.

Vi støtter utvalgets forslag til formulering av standarden. Avgjørelsen overlates til rettens vurdering, som skal basere avgjørelsen på hensiktsmessighet og forsvarlighet.

Det er etter vår oppfatning avgjørende at kravet til at partene skal høres i andre ledd, ikke blir tolket som et krav om samtykke. Retten må kunne beslutte fjernmøte eller fjernavhør uten partenes samtykke, forutsatt at de har blitt hørt og at retten finner at vilkårene etter første ledd er oppfylt. Dette bør etter vår oppfatning presiseres i forarbeidene til loven.

Domstoladministrasjonen er kritisk til utvalgets forslag om at visse fengslingsmøter alltid skal gjennomføres med mistenkte fysisk til stede, se punkt 6.4.5.3 side 167 andre spalte. Vi er også kritiske til utvalgets forslag om absolutt krav om at tiltalte skal være til stede under hovedforhandling, forenklet forhandling eller ankeforhandling dersom bevisbedømmelsen under skyldspørsmålet skal vurderes. Vi er enige i at begrunnelsen for fysisk tilstedeværelse er sterkest i disse rettsmøtene, og at den tiltalte stort sett bør være til stede i disse rettsmøtene. Men vi er kritiske til at dette stilles som et absolutt krav, etter vår oppfatning hadde det vært mer hensiktsmessig å kreve at tiltalte er fysisk til stede med mindre retten finner det ubetenkelig at vedkommende deltar ved fjernmøte. I denne vurderingen vil tiltaltes synspunkter uansett ha stor betydning, jf. ovenfor.

Fjernavhør og fjernmøter må gjennomføres på en betryggende og verdig måte. Gjennomføringsformen må sikre at vitnet eller møtedeltakeren opplever å delta i et rettsmøte, og at vedkommende deltar innenfor klart definerte rammer som gir tilstrekkelig trygghet, konsentrasjon og alvor. Rammene for avhøret eller møtedeltakelsen må også være betryggende, slik at retten er sikker på deltakerens identitet og at vedkommende ikke utsettes for press eller lignende i avhørssituasjonen. At deltakelsen primært skal skje ved overføring av både lyd og bilde, bidrar til å ivareta disse hensynene.

Departementet bør vurdere om det skal gis nærmere regler om gjennomføringen av fjernmøter og fjernavhør, eksempelvis i forskrifts form. Det bør vurderes om det skal gis en hovedregel om at deltakelsen i alminnelighet skal skje fra lokalene til en domstol, politiet, et annet offentlig kontor eller et advokatkontor. Et slikt krav bør imidlertid ikke formuleres for kategorisk.

Etter Domstoladministrasjonens oppfatning bør det lovfestes at beslutning om fjernmøte eller fjernavhør ikke kan være gjenstand for selvstendig anke. Dette er etter vår oppfatning en prosessedelsens beslutning som ikke bør kunne gjøres til et selvstendig tvistetema. En selvstendig ankerett vil dessuten kunne komplisere og forsinke domstolens saksbehandling unødige.

Praktiske hensyn kan tilsi at fjernmøte og fjernavhør kombineres i samme sak. Slik utvalgets lovforslag er formulert, hindrer det ikke at et rettsmøte gjennomføres som fjernmøte med deltakere på mer enn to fysiske lokasjoner. Lovforslaget hindrer heller ikke at man i et rettsmøte som gjennomføres som fjernmøte, foretar fjernavhør fra en annen lokasjon. Dette gir retten fleksibilitet til å finne den mest hensiktsmessige gjennomføringsmåten av det enkelte rettsmøtet, og er etter vår oppfatning en hensiktsmessig løsning. Departementet bør vurdere om det skal presiseres i lovforarbeidene at fjernmøter kan gjennomføres med deltakere på mer enn to steder, og at fjernmøter og fjernavhør kan kombineres.

3.2.6. Adgang til fjerntolking

Tolker brukes i stort omfang, både i straffesaker og andre sakstyper. Tolking er ressurskrevende i et samfunns- og sektorperspektiv, og det å skaffe tolk med riktig kompetanse til et bestemt rettsmøte kan være en praktisk utfordring for domstolene. Reisefravær og ventetid for tolker som skal delta i rettsmøter medfører økte kostnader for det offentlige, og at tolkeressursene ikke blir effektivt utnyttet. Fjerntolking ved at en tolk deltar i rettsmøtet ved overføring av lyd og bilde, vil kunne bidra til økt kvalitet, større effektivitet og bedre ressursutnyttelse. Det kan også gi økonomiske innsparinger.

Fjerntolking er sannsynligvis mest praktisk ved mindre omfattende tolkeoppdrag, eksempelvis i en relativt kortvarig sak eller der det bare er behov for tolking av hensyn til enkeltvitner. Fjerntolking kan også være et godt alternativ i rettsmøter som berammes med kort varsel, eksempelvis rettsmøter om varetektsfengsling.

Etter vår oppfatning er det i dag ingen regler som hindrer fjerntolking ved bruk av lyd- og bildeoverføring, selv om det heller ikke finnes klar lovhjemmel for fjerntolking. Straffeprosessutvalget

foreslår ingen regler som hindrer fjerntolkning. En naturlig forståelse av utvalgets forslag til regel om fjernmøter, tilsier at fjerntolkning ved at tolken deltar på fjernmøte omfattes.

Etter Domstoladministrasjonens oppfatning bør departementet vurdere å ta inn en formulering i forarbeidene til fjernmøteregelen om at den også omfatter fjerntolkning.

Dersom departementet mener at det er rettslig tvil om hvorvidt fjerntolkning er omfattet av regelen om fjernmøte, bør det etter vår oppfatning foretas en endring i lovforslaget slik at eventuell tvil fjernes. En slik bestemmelse kan etter vår oppfatning enten plasseres i domstolloven § 122a om *fjernmøter* eller i domstolloven § 135 om *tolker*.

3.2.7. Opptak av lyd og bilde

Domstoladministrasjonen mener det er av avgjørende betydning at blir gjort opptak av rettsforhandlingene i både straffesaker og sivile saker. Nødvendig regelverk må på plass, nødvendige investeringer foretas og lagringskostnadene må få budsjettdekning. Både rettssikkerhetshensyn, effektivitetshensyn og ivaretagelse av våre internasjonale forpliktelser krever at det blir gjort opptak av rettsforhandlinger. Kvalitets- og rettssikkerhetshensyn tilsier at det primært blir gjort opptak av både lyd og bilde. Vi støtter utvalgets vurderinger og forslag i punkt 6.5.3, og viser til utvalgets begrunnelser og gjennomgang av tidligere utredninger.

Opptak av rettsforhandlinger må ses i sammenheng med to fokusområder: For det første spørsmålet om domstolenes – særlig ankedomstolenes – arbeidsmåter, hvor bruk av opptak fra tidligere rettsmøter er av betydning. For det andre fjernmøter og fjernavhør, som sannsynligvis kan integreres i de tekniske løsningene for opptak og avspilling av opptak. Samlet gir opptak, gjenbruk og fjernmøteløsninger betydelige muligheter for utvikling av domstolenes arbeidsmåter, rettssikkerhetsgevinster og effektiviseringsmuligheter.

Domstoladministrasjonen støtter utvalgets forslag om å gi regler om opptak i retten som gjelder rettsmøter i alle sakstyper, ikke bare i straffesaker. Det er ingen grunn til å ha ulike hovedregler på de ulike rettsområdene, og felles regulering gir mulighet til å utvikle samlede tekniske, praktiske og rettslige løsninger. Dermed reduserer man dagens tendens til fragmentarisk regelverk, hvor det gis særreguleringer på ulike – mer eller mindre snevre – områder med ulikt innhold.

Vi støtter formuleringen av ny domstollov § 134b. Hovedregelen i første ledd er naturlig, og de nødvendige unntakshjemlene er gitt. Vi antar at regelen om at opptaket skal anses som en del av rettsboken i tredje ledd innebærer at opptaket blir en del av sakens dokumenter, og at det følgelig blir full arkivplikt etter at saken er avsluttet. Vi registrerer at utvalget foreslår at opptak av politiforklaringer bare skal lagres inntil saken er avsluttet, og vi antar at dette innebærer at opptak av politiforklaringer ikke skal anses som et dokument som skal arkiveres. Vi kan ikke se at utvalget har begrunnet denne forskjellen.

Domstoladministrasjonen understreker at arkivplikt for opptakene etter dagens arkivregler medfører en svært langvarig lagring, i praksis til evig tid. Domstoladministrasjonen har estimert at det gjennomføres 190.000 timer rettsmøter i året. Lagring av både lyd og bilde er plasskrevende. Selv om

dette er et usikkert estimat, illustrerer det at arkivering av opptak uten tidsbegrensning vil medføre at store opptaksmengder blir akkumulert, og at lagringskostnadene for det offentlige vil bli store.

Etter vår oppfatning bør det vurderes løsninger som begrenser lagringskostnadene, eksempelvis ved at opptak fra enkelte sakstyper eller enkelte rettsmøtetyper lagres tidsbegrenset. Ulike tekniske løsninger for lagring – "fjernlagerløsninger" – kan også begrense kostnadene noe.

I Sverige har man valgt en modell hvor opptakene lagres i relativt kort tid etter at en sak er rettskraftig avgjort. Det bør vurderes om en slik ordning er tilstrekkelig også i Norge, eventuelt om langvarig lagring skal begrenses til visse sakstyper eller saker av en viss alvorlighet. Det kan for eksempel være naturlig å lagre opptak fra rettsforhandlingene i seksårssaker over lengre tid.

Departementet bør derfor nøye vurdere om det er hensiktsmessig å gi en lovregel som medfører ubegrenset arkiveringsplikt, noe utvalgets forslag synes å innebære. Eventuelt bør det vurderes å begrense lagringsplikten i forskrift gitt i medhold av ny § 134a fjerde ledd.

3.2.8. Gjenbruk av lyd og bilde

Straffeprosessutvalget har gjort en bred vurdering av hvorvidt opptak av tidligere parts- og vitneforklaringer bør tre i stedet for ny forklaring umiddelbart for den dømmende rett i utredningens punkt 6.5.4. Utvalgets vurdering henger sammen med vurderingen av ankedomstolens rolle i kapittel 20, særlig punkt 20.4.3. Utvalget har gjort en grundig gjennomgang av hensynene for og mot gjenbruk, basert på egne vurderinger, tidligere utredninger og erfaringene fra andre land.

I punkt 6.5.4.5 har utvalget konkludert med at hovedregelen om muntlig og umiddelbar bevisførsel ved at parter og vitner forklarer seg direkte for den dømmende rett, bør opprettholdes. Konklusjonen er basert på de hensyn utvalget går gjennom i punktene 6.5.4.1 til 6.5.4.4.

Etter Domstoladministrasjonens oppfatning har utvalget foretatt en grundig gjennomgang av de sentrale problemstillingene og hensynene. Etter vår oppfatning bør straffeprosessloven åpne for større grad av gjenbruk i lagmannsretten enn det som er tilfelle i dag. Det er dessuten grunn til å spørre om man bør gå noe lengre enn det utvalget har foreslått.

Utvalget foreslår en generell hovedregel om muntlig og umiddelbar forklaring i retten, jf. utkastets § 10-9 første ledd. Første ledd andre punktum fastslår mistenktes rett til imøtegåelse. Dersom det finnes opptak av tidligere forklaring for retten eller i tilrettelagt avhør, skal avspilling av opptaket som regel erstatte direkte forklaring for retten, med mindre hensynet til forsvarlig saksopplysning taler mot det jf. § 10-9 andre ledd.

Utvalget foreslår omfattende plikt til opptak i retten. Etter utvalgets forslag vil det i praksis alltid finnes opptak av parts-, vitne- og sakkyndigforklaringer fra tingretten, som er tilgjengelige når lagmannsretten skal behandle anke i en sak. Det faktiske utgangspunktet i ankeforhandling er følgelig at lagmannsretten som regel skal spille av tidligere forklaringer, og motta direkte muntlig forklaring der hensynet til sakens opplysning krever det, det skal stilles tillegsspørsmål eller vedkommende ikke tidligere har forklart seg for retten.

Der det finnes opptak av tidligere forklaring for retten eller i tilrettelagt avhør, er utgangspunktet altså avspilling med mindre hensynet til saken opplysning taler mot det. Dette er en konkret vurdering, som må foretas av den dømmende rett. Prosessøkonomiske hensyn og hensynet til belastningen for den som skal forklare seg taler for det utgangspunktet utvalget har foreslått. Disse hensynene må den dømmende rett selvsagt avveie mot hensynet til rettssikkerhet, kvalitet og avgjørelsesgrunnlag. Kombinasjonen av avspilling av tidligere forklaring og muligheten til å stille supplerende spørsmål ved fjernavhør, gjør det mindre betenkelig å fravike den generelle hovedregelen om forklaring direkte for retten.

Det er denne avveiningen straffeprosessutvalget bygger på i sitt forslag til § 10-9 i ny straffeprosesslov. Utgangspunktet om direkte forklaring for retten og mistenktes imøtegåelsesrett er fastslått i første ledd. I andre ledd fastsettes det at opptak av tidligere forklaring for retten eller i tilrettelagt avhør "*skal som regel*" avspilles for helt eller delvis å tre i stedet for direkte forklaring, med mindre hensynet til forsvarlig saksopplysning taler mot det. Det skal tas hensyn til partenes syn. Lovforslaget bygger altså på at utgangspunktet snus i ankedomstolen, slik at avspilling blir hovedregelen.

Utgangspunktet i lagmannsretten blir altså avspilling av opptak. Etter Domstoladministrasjonens oppfatning er det naturlig å la dette komme enda klarere til uttrykk i lovteksten. Vi foreslår derfor at formuleringen "*skal som regel*" i § 10-9 andre ledd endres til "*skal som hovedregel*". I tillegg bør det presiseres i lovproposisjonen at terskelen for å fravike hovedregelen om avspilling er relativt høy.

Det kan etter vår oppfatning angis nærmere i forarbeidene hvilke typetilfeller som omfattes av hensynet til sakens opplysning. På dette punktet er det naturlig å legge seg nært opp til løsningen i svensk rett. Borgarting lagmannsrett har gjennomgått svensk rett på dette punktet grundig i sin høringsuttalelse av 6. juni 2017 side 5:

"Etter svensk rett kan supplement skje "endast om ytterligare frågor behöver ställas", jf. rättegångsbalken 35 kap. 13 § andre ledd andre punktum. I lovens forarbeider er det framholdt at "hovrätten som huvudregel bör avstå från en förnyad bevisupptagning och grunda sitt avgörande på bevisning som läggs fram i form av en videoupptagning från förhöret i tingsrätten", og det synes å være tre situasjoner hvor unntaksregelen er tenkt å komme til anvendelse: (i) nye bevistema eller (ii) nye bevismidler for ankeinstansen som foranlediger tilleggsspørsmål, samt (iii) at det er uklart hva personen har ment med sitt utsagn, jf. Prop. 2004/2005:131 side 203. "

På denne bakgrunn bør det presiseres i lovproposisjonen at det bare bør tillates tilleggsspørsmål – og dermed muntlig forklaring direkte for lagmannsretten – dersom det er nye bevistema i lagmannsretten, det tilbys nye bevismidler eller det er uklart hva personen har ment med sitt tidligere utsagn.

Det er presisert i andre ledd siste punktum at retten skal ta hensyn til partenes syn på spørsmålet om avspilling. Dette er ganske selvsagt, ettersom vurderingstemaet for retten er hensynet til forsvarlig saksopplysning. Det er vanskelig å se hvordan retten skulle kunne gjøre en god vurdering av dette

spørsmålet uten å innhente partenes syn. Domstoladministrasjonen understreker imidlertid at det er viktig at denne formuleringen ikke blir oppfattet som et krav til samtykke fra partene. Det ville være uheldig, både i behandlingen av den enkelte sak og av hensyn til domstolens ressursutnyttelse og effektivitet mer generelt. Ettersom formuleringen rettslig sett er overflødig, bør departementet vurdere å fjerne siste punktum fra lovforslaget.

Tredje ledd gir hjemmel for gjengivelse – herunder avspilling – av tidligere forklaringer i gitte typetilfeller. Bestemmelsen gjelder tilfeller hvor retten har behov for å høre forklaringen, og hvor den i praksis ikke er tilgjengelig på andre måter. Vurdering av hensynet til sakens opplysning er følgelig ikke relevant, og etter vår oppfatning er det derfor naturlig å skille ut disse tilfellene fra den generelle regelen i andre ledd slik utvalget har gjort.

Departementet bør vurdere å foreslå en regel som gir Kongen hjemmel for å fastsette nærmere forskrifter om avspilling av opptak etter utkastets § 10-9. Det vil da være hjemmel for å fastsette nærmere regler om blant annet avspillingsmåten, tekniske krav til utstyr og prosedyren for avspilling. Hjemmelen bør omfatte adgang til å gjøre avspilling av opptak obligatorisk.

Etter Domstoladministrasjonens syn er det ikke behov for å gi nærmere forskrifter nå. Den tekniske utviklingen går fort, og når nye tekniske løsninger blir tilgjengelige kan det bli nødvendig å gi nærmere regler om prosedyrer og tekniske forhold. Erfaringsmessig kan manglende forskriftshjemler medføre at nødvendig regelverk kommer på plass for sent. Etter vår oppfatning bør det derfor gis nødvendige forskriftshjemler ved vedtakelsen av ny straffeprosesslov. Vi viser for øvrig til vårt utkast til høringsnotat om regelendringer knyttet til utprøving av lyd og bilde i domstolene datert 23. mars 2017, som nå følges opp av departementet.

Etter Domstoladministrasjonens vurdering bør det lovfestes at beslutning om avspilling etter § 10-9 andre ledd og tredje ledd ikke kan være gjenstand for selvstendig anke. En rett til selvstendig anke vil kunne komplisere og forsinke rettens behandling av saken.

4. Innsyn og offentlighet

Straffeprosessutvalget behandler spørsmål om partsinnsyn og offentlighet i NOU 2016:24 kapittel 12. Utvalgets gjennomgang av de grunnleggende hensynene i punkt 12.1. gir en god oversikt over de overordnede problemstillingene knyttet til partsinnsyn og offentlighet.

Domstolene har høy tillit i samfunnet. Riktige avgjørelser med høy kvalitet er ikke i seg selv tilstrekkelig for å opprettholde tilliten, omgivelsene må også *oppleve* at domstolenes arbeid holder høy kvalitet og at avgjørelsene er riktige. Samfunns- og medieutviklingen går raskt, og domstolene må i større grad akseptere kritisk fokus. Endringene i mediebildet kan medføre at domstolenes tradisjonelt mer tilbaketrunkne profil blir utfordret, slik at det kan bli en større utfordring å forklare rammene for domstolenes virksomhet og utfallet av saker. Tradisjonelle medier arbeider raskere og sosiale medier blir en viktigere del av samfunnsdebatten. Begge deler kan bidra til at domstolenes fakta- og regelbaserte arbeidsmåter blir utfordret av mer stemnings- og følelsesstyrte medietendenser.

Domstoladministrasjonen vil understreke behovet for å ha gode og tidsmessige regler om offentlighet. Åpenhet og tilgjengelighet er vesentlige forutsetninger for den høye tilliten. Både allmennheten og pressen må oppleve domstolene som åpne og tilgjengelige, og det krever gode regler om innsyn og offentlighet, som samtidig er fleksible slik at de kan følge den raske utviklingen i både tradisjonelle massemedier og sosiale media.

Domstoladministrasjonen er enig i straffeprosessutvalgets vurderinger av innsynsrett for mistenkte, forsvarer mv. i punkt 12.4.1 til 12.4.3. Vi støtter forslaget om å knytte innsynsretten til "sakens opplysninger" framfor "sakens dokumenter", og slutter oss til utvalgets begrunnelse for dette. Domstoladministrasjonen ønsker ikke å gå nærmere inn på avgrensningene av parters og aktørers innsynsrett, og når innsynsretten inntreffer.

Straffeprosessutvalget behandler spørsmålet om allmennhetens innsynsrett – offentlighet – i punkt 12.4.4. Domstoladministrasjonen er enig i at offentligheten – som nå – bør ha begrenset rett til innsyn i sakens opplysninger så lenge saken verserer, og at innsynsretten utvides når en sak er avsluttet. Vi støtter utvalgets forslag om hvilke dokumenter offentligheten skal ha krav på så lenge saken verserer, og at andre opplysninger kan gjøres kjent når det er ubetenkelig.

Domstoladministrasjonen slutter seg til utvalgets vurdering av offentlighetsprinsippets betydning for vurderingen av hvilke opplysninger det bør gis innsyn i, og viser til at det er foreslått en generell regel om meroffentlighet når det gjelder dokumentinnsyn i forslaget til ny domstollov. Vi er enige i vurderingen av hvilke opplysninger det bør gis innsyn i etter at en sak er avsluttet.

Utvalget har drøftet spørsmålet om innsyn i opptak av lyd- og bilde fra rettsmøter utførlig. Vi understreker utvalgets synspunkt om at sprednings- og misbruksfaren ved innsyn i opptak er større og har en annen karakter enn tradisjonelt dokumentinnsyn. Dette hensynet må ha stor betydning ved vurderingen av innsynsretten til opptak, og må etter vår oppfatning medføre at offentlighetens rett til innsyn i opptak blir noe begrenset. Vi slutter oss til utvalgets vurdering av dette spørsmålet på side 252 første spalte, samt utvalgets forslag til terskel for offentlighet. Påtalemyndigheten bør foreta en innledende innsynsvurdering, og retten bør ta stilling til om innsyn er "ubetenkelig".

Vi er prinsipielt enige i at utgangspunktet bør være at innsynet gis hos domstolen, ikke ved utlevering av opptaket. Poenget er at offentlighetsreglene ikke må medføre at utenforstående får rådighet over selve opptakene, men få adgang til å gjøre seg kjent med innholdet. Dermed hensynet til offentlig innsyn bli ivaretatt, uten å skape urimelig spredningsrisiko. Denne løsningen vil imidlertid medføre en tilleggsoppgave for domstolene, som vil kreve noe ressurser. Det bør derfor være adgang til å fravike utgangspunktet, slik at opptakene i kurante tilfeller kan lånes ut til representanter for massemediene på nærmere vilkår. I framtiden vil det sannsynligvis bli utviklet teknologibaserte løsninger som kan håndtere innsyn på en god måte.

Domstoladministrasjonen er enig i at retten bør ha det siste ord ved avgjørelsen av innsynsspørsmål, jf. punkt 12.4.6.

5. Påtalemyndighetens rolle, uavhengighet og forholdet til domstolene

5.1. Styrking av påtalemyndighetens uavhengighet

Domstoladministrasjonen støtter utvalgets forslag om å formalisere og styrke påtalemyndighetens uavhengighet fra politiske myndigheter ved forslaget om at Kongen i statsråd ikke skal inneha påtalemyndighet, tiltalekompetanse eller den instruksjons- og omgjøringsmulighet i enkeltsaker som fremgår av gjeldende rett. Ved en slik lovendring utelukkes muligheten for politisk innblanding i enkeltavgjørelser/-saker.

Av hensyn til uavhengigheten er Domstoladministrasjonen enig i at anklageprinsippet – dvs. at det er påtalemyndigheten som bringer en sak inn for retten – opprettholdes, og tydeliggjøres ved forslaget om at retten ikke på eget initiativ kan ta opp forhold under rettens behandling som ikke er fremmet av påtalemyndigheten, f.eks. inndragning.

Når utvalgets flertall samtidig ønsker å begrense rettens subsumsjonsfrihet er dette noe annet enn å styrke påtalemyndighetens uavhengighet overfor politiske myndigheter. Domstoladministrasjonen går imot forslaget og mener at domstolene må ha full frihet med hensyn til avgjørelsen av hvilket straffebud som skal benyttes på det forhold tiltalen gjelder.

5.2. Frist for påtalevedtak

Straffeprosessutvalget foreslår i punkt 16.2. at domstolene skal tillegges en ny oppgave. Med dissens fra ett utvalgsmedlem foreslås det at det skal settes frist for påtalevedtak. Dersom det ikke foreligger påtalevedtak etter 1 år og 6 måneder kan mistenkte bringe spørsmålet om saken fremmes med tilstrekkelig hurtighet til domstolene. Dersom retten finner at videre forfølgning, alle forhold tatt i betraktning, vil være urimelig, skal retten kunne fastsette en frist for avgjørelse av påtalespørsmålet. Fristen skal kunne forlenges etter begjæring.

Det er vanskelig å ha en formening om antallet slike saker som vil bli fremmet for domstolene dersom forslaget vedtas. Det må legges til grunn at en slik lovbestemmelse vil virke "oppdragende" for påtalemyndigheten, slik at der det er mulig vil etterforskningen være avsluttet og påtalespørsmålet avgjort før fristen på ett og et halvt år. Det fremgår av utvalgets utredning at Danmark har en lignende bestemmelse, men hvor bare domstolene unntaksvis setter frist. I følge utvalget blir bestemmelsen i liten grad benyttet i Danmark.

Ett medlem av utvalget støtter ikke forslaget, og vedkommende mener det er problematisk at domstolen kommer i en posisjon som bryter med den tilbaketrunkne rollen domstolene bør ha i forhold til påtalemyndigheten i etterforskningsfasen.

Domstoladministrasjonen støtter forslaget, og ser ingen prinsipielle betenkeligheter med forslaget i forhold til anklageprinsippet. Vi antar at dette vil bli en bestemmelse som blir brukt relativt sjelden, men som kan ha en viss effekt på etterforskningsfremdriften.

Dersom spørsmålet om påtale ikke er avgjort innen fristen, innstilles forfølgningen og det følger sperrevirkning etter forslaget § 32-12 annet ledd bokstav b). Det må imidlertid avklares om

bestemmelsene om gjenåpning også kan benyttes i en sak hvor forfølgningen er innstilt etter at spørsmålet om påtale ikke er avgjort innen den fastsatte fristen, jf. forslaget § 28-1 tredje ledd.

5.3. Straffetilsagn

Utvalget åpner for at påtalemyndigheten skal kunne gi straffetilsagn. Det er en forutsetning at mistenkte må tilstå, eller gi andre opplysninger av betydning for egen sak. Når påtalemyndigheten skal vurdere straffetilsagnet kan de ta med i sin vurdering alle relevante straffeutmålingsmomenter, herunder om det er gitt opplysninger som i vesentlig grad har bidratt til å oppklare andre lovbrudd.

Et forhåndstilsagn skal bare i unntakstilfeller kunne fravikes av dommeren. Det følger av forslaget § 32-3 første ledd at der det foreligger et bindende forhåndstilsagn kan retten bare gå utenfor påstanden "når det fremstår klart at reaksjonsfastsettelsen ellers vil bli feil". Utvalget mener at domstolene på grunn av anklageprinsippet bør være noe tilbakeholden med å idømme strengere straffer enn påtalemyndigheten ber om. Utvalget håper at bestemmelsen om straffetilsagn vil øke antallet tilståelsesdommer.

Domstoladministrasjonen ser noen betenkeligheter med å begrense dommerens uavhengighet i disse tilfellene, og et straffetilsagn fra påtalemyndigheten vil båndlegge straffeutmålingen. Vi er også i tvil om hvorvidt en slik bestemmelse alene vil medføre en økning av antallet tilståelsessaker i forhold til hovedforhandlinger. Ordningen med tilståelsesrabatt medfører at en mistenkt som har tilstått eller gitt opplysninger av betydning for egen sak, får kortere straff enn "normaltilfellene". En annen sak er at et forhåndstilsagn som har hatt selvstendig betydning for tiltaltes erkjennelse og medvirkning til oppklaring av andre straffbare forhold, bør kunne ha selvstendig betydning ved dommerens vurdering av omfanget av strafferabatten.

6. Oppnevning av forsvarer / bistandsadvokat

6.1. Oppnevning tidligere i prosessen

Utvalget åpner for at forsvarer skal oppnevnes tidlig i prosessen, ved alle avhør av en mistenkt i sak som kan medføre frihetsstraff. Utvalget mener dette vil bety betydelige avklaringer i sakene på et tidlig stadium og at andelen av saker som kan undergis forenklet behandling på denne måten øker. Utvalget mener dette vil medføre effektiv bruk av domstolenes ressurser. En ordning med at forsvarer oppnevnes tidligere i prosessen medfører økte utgifter for det offentlige.

Domstoladministrasjonen er noe usikker på hvor stor effekt tiltaket vil få for antallet tilståelsessaker, og vil peke på at dette krever en viss kulturendring.

6.2. Ordningen med faste forsvarere / bistandsadvokater

Utvalget er delt i synet på om ordningen med faste forsvarere og bistandsadvokater skal utvides til å omfatte alle advokater som ønsker å være registrert som fast forsvarer/bistandsadvokat ved den aktuelle domstolen. Eller om dagens ordning, med at Domstoladministrasjonen for hver enkelt domstol antar et tilstrekkelig antall faste forsvarere og bistandsadvokater, skal opprettholdes.

Domstoladministrasjonen har inntrykk av at domstolene er fornøyd med dagens ordning med faste

forsvarere og bistandsadvokater. Domstolene har dermed tilgang til advokater som har erfaring med strafferett og straffeprosess, dersom tiltalte eller fornærmede ikke ønsker en annen advokat oppnevnt.

Vervet som fast forsvarer og bistandsadvokat utlyses i dag med et åremål på seks år. Domstolleder i den aktuelle tingretten og førstelagmann i lagdømmet uttaler seg skriftlig om aktuelle kandidater, og Domstoladministrasjonen treffer deretter en beslutning om hvem som tildeles vervet. Det er mulig etter søknad å bli antatt som fast forsvarer/bistandsadvokat ved samme domstol for en ytterligere periode på seks år.

Det viktigste ut fra vårt ståsted er at det til enhver tid er et tilstrekkelig antall forsvarere og bistandsadvokater tilgjengelige for å påta seg oppdraget på det tidspunktet domstolene ønsker å beramme saken.

Etter vår oppfatning tilsier imidlertid behovet for en viss kvalitetssikring ved antagelsen av faste forsvarere at dagens ordning opprettholdes. Dagens ordning sikrer også at de advokatene som har blitt antatt som faste forsvarere eller bistandsadvokater, har en viss saksmengde og kan opprettholde og utvikle sin kompetanse.

6.3. Beramning og det frie forsvarervalg

Dersom forslaget om at forsvarer skal oppnevnes på et tidligere stadium i saken blir vedtatt, må det antakelig antas et større antall faste forsvarere for å oppnå en tilfredsstillende saksavvikling i domstolene.

Uansett er det frie forsvarervalg en utfordring når det gjelder det å få saker berammet på det tidspunktet domstolene ønsker, og som er mest effektivt for domstolen. Etterspurte forsvarere er ofte vanskelige å få til å stille i retten på gitte tidspunkter.

Etter Domstoladministrasjonens oppfatning bør domstolene i størst mulig grad kunne styre beramningen av straffesaker, slik at aktørene må tilpasse seg domstolenes berammingsplaner. Det vil gi den mest effektive ressursutnyttelsen, og gi raskere avvikling av enkeltsakene. Vi er derfor enig i utvalgets forslag om å gi retten hjemmel for ikke å oppnevne en ønsket forsvarer dersom oppnevningen vil føre til forsinkelse av betydning, jf. utkastet § 3-22 (2). Vi antar at nevnte bestemmelse vil komme til anvendelse både ved førstegangsoppnevning og ved ønske om forsvarerbytte.

6.4. Forsvarer ved forenklet behandling

I forslaget til ny straffeprosesslov § 3-17 foreslås at "mistenkte skal ha forsvarer ved forenklet behandling etter kapittel 36 når det er spørsmål om å idømme ubetinget fengsel, samfunnsstraff eller ungdomsstraff".

I en stor andel av sakene som avgjøres med tilståelsesdom i dag, idømmes det en kortere ubetinget fengselsstraff eller samfunnsstraff. Det følger av dagens straffeprosesslov § 99 at det skal oppnevnes

forsvarer når det i begjæringen om tilståelsesdom er lagt ned påstand om ubetinget fengsel i mer enn 6 måneder.

Dersom det skal være forsvarer tilstede ved alle saker hvor det er spørsmål om å idømme ubetinget fengsel eller samfunnsstraff, vil dette medføre betydelig ekstra arbeid for domstolene og virke inn på domstolenes saksbehandlingstid. Mange domstoler forsøker å beramme tilståelsessaker ganske raskt og innimellom andre saker. I dag er det tilstrekkelig at domstolen kommer i kontakt med den siktede, som ofte er villig til å møte i retten på forholdsvis kort varsel. Dersom det skal delta forsvarer, og muligens også en representant fra påtalemyndigheten, vil dette medføre at det trengs lengre tid til planlegging og innkalling til rettsmøte, og det må finnes et tidspunkt som passer for alle som skal delta.

Heller ikke ut fra et rettssikkerhetsmessig perspektiv anses det å være behov for å ha forsvarer til stede ved idømmelse av ubetinget fengselsstraff, samfunnsstraff eller ungdomsstraff.

6.5. Felles / koordinerende bistandsadvokat

Utvalget foreslår en del ressursbesparende tiltak ved oppnevning av bistandsadvokat, blant annet ved at oppnevningen kan begrenses, og ved bestemmelser om felles bistandsadvokat og koordinerende bistandsadvokat. Domstoladministrasjonen mener at en felles bistandsadvokat kan følge opp de fornærmede på en tilfredsstillende måte i en stor andel av sakene. For domstolene vil dette bety at det vil være færre profesjonelle parter som må kontaktes, og som det må passe for å møte i en hovedforhandling. I større saker kan en koordinerende bistandsadvokat være effektiviserende for domstolene idet dette begrenser antallet profesjonelle parter domstolene må forholde seg til. Domstoladministrasjonen støtter utvalgets forslag.

7. Fremstillingsfristen ved varetektsfengsling

Fremstillingsfristen ved varetektsfengsling foreslås endret til "senest den andre dagen etter pågripelsen, jf. forslaget § 15-15 første ledd. Utvalget foreslår bevisst å ikke operere med en 48-timers frist. Formuleringen åpner for fremstilling etter 48 timer, avhengig av pågripelsestidspunkt og domstolenes åpningstid. Forslaget innebærer imidlertid at domstolene må være innstilt på å avholde flere fengslingsmøter på lørdager. Dette vil medføre økte kostnader for domstolene til godtgjørelse til dommere og saksbehandlere.

8. Tingrettens behandling av straffesaker

8.1. Effektivisering - aktiv saksstyring

Domstoladministrasjonen mener at utvalgets forslag om rettens plikt til å kontrollere partenes bevisføring, og de foreslåtte bestemmelsene om å avskjære uforholdsmessig bevisføring, vil være med på å effektivisere tingrettens behandling av straffesakene. En avskjæring vil medføre at retten får seg forelagt den bevisførsel som anses relevant i saken, og dette vil medføre en konsentrert og effektiv saksbehandling. Når det samtidig i forslaget presiseres at det er retten som har det

overordnede ansvaret for saksstyringen ligger det til rette for en effektiv saksbehandling. Behovet for avskjæring av bevis vil antakelig være mest aktuelt ved de større straffesakene.

Domstoladministrasjonen støtter videre utvalgets forslag om at retten skal ha det overordnede ansvaret for å styre saken, og ser dette som et virkemiddel for å oppnå mer effektive domstoler. Ved at rettens styringsplikt under saksforberedelsen foreslås lovfestet og gjort generell, gis domstolene et verktøy for å få til en planmessig og konsentrert behandling av saken. Ved at dommeren i forkant av hovedforhandlingen skal kunne gjennomføre et saksforberedende rettsmøte, pålegge påtalemyndigheten å inngi en skriftlig redegjørelse, oppfordre partene til felles saksfremstilling og gi frist for sluttinnlegg, gis dommeren virkemidler som kan medføre at hovedforhandlingen kan gjennomføres raskere og hvor det er de omstridte tema som står i fokus.

Det foreslås at planmøter ikke skal gjøres obligatorisk, og at disse kan avholdes som fjernmøte. Domstoladministrasjonen støtter at forslaget om planmøte ikke gjøres obligatorisk. Et stort flertall av straffesakene er enkle og oversiktlige, og dersom det skulle vært gjennomført planmøte i alle disse sakene ville dette medført merarbeid for domstolen i forkant, uten nevneverdige besparelser under hovedforhandlingen. Ordningen ville dermed kunne medført unødig ressursbruk.

Det er i de store straffesakene behovet for planmøter oftest gjør seg gjeldende. Det er i disse sakene et planmøte kan avklare sakens omstridte tema, og hva som blir hovedtema for bevisførselen. Det bør dermed vurderes om lovforslaget bør skille mellom mindre og større straffesaker, eventuelt at det blir et tema i forarbeidene i hvilke saker det antas at planmøter bør gjennomføres. Eventuelle føringer i forarbeidene kan følges opp i domstolenes saksbehandlingssystem, ved at det i saker over en viss størrelse legges opp til at det aktivt må tas stilling til om det skal berammes planmøte. Etter vår oppfatning vil det ofte ikke være hensiktsmessig å gjennomføre planmøte i saker med antatt varighet inntil tre dager. Videre vil det i saker som antas å vare i mer enn fem dager ofte være hensiktsmessig å gjennomføre planmøte. Noen mer nøyaktig grense bør neppe angis, heller ikke i forarbeidene.

Besparelsene som oppnås ved bestemmelsene om aktiv saksstyring vil etter Domstoladministrasjonens oppfatning i stor grad komme andre aktører enn domstolene til gode. De foreslåtte bestemmelsene vil medføre at dommeren på et langt tidligere tidspunkt enn i dag må involvere seg i straffesaken. Forslaget innebærer at det vil bli behov for å sette av betydelig mer dommerressurser til å drive saksforberedelse.

Når det gjelder lovutkastet kapittel 34 om forberedelse til hovedforhandling, foreslår vi at det foretas en utvidelse av hvilke opplysninger som etter § 34-1 skal gis ved påtalemyndighetens oversendelse til retten. På bakgrunn av mottatte innspill fra domstolene, er det etter vårt syn ønskelig at det i bestemmelsen stilles krav om at oversendelsen også skal inneholde opplysninger om hvorvidt det vil være behov for tolk i saken, og om det vil bli brukt eller være behov for fjernteologi i forbindelse med rettsmøtet/hovedforhandlingen. Dette er opplysninger som domstolene ofte må etterspørre i dag.

8.2. Dommerens tilgang til sakens dokumenter

Utvalget er delt i synet om hvorvidt dommeren skal ha tilgang til alle sakens opplysninger i forbindelse med saksforberedelsen, under hovedforhandlingen og i forbindelse med domsskrivingen. Et flertall i utvalget mener at dommeren må ha tilgang til sakens opplysninger på alle stadiene og at saken på denne måten blir best opplyst. De påpeker videre at dommeren må forutsettes å være så profesjonell at vedkommende kan skille mellom hva man har tilgang til av informasjon, og hvilken man kan bygge avgjørelsen på. Flertallet finner støtte for sitt synspunkt i Høyesteretts kjennelse publisert i HR-2016-612- U, hvor Høyesterett uttalte at prinsippet om at dommeren bare kan bygge på bevis som er ført under hovedforhandlingen ikke var til hinder for at retten hadde tilgang til opplysninger som ikke har vært ført i retten. Avgjørelsen var knyttet til de deler av et utdrag som ikke var dokumentert i retten, men som dommerne hadde tilgang til.

Mindretallet har blant annet påpekt at dersom dommeren gis tilgang til sakens opplysninger vil dette også medføre merarbeid for dommeren idet det da vil være en forventning om at dommeren setter seg inn i nødvendige opplysninger. Domstolene må derfor tilføres ytterligere ressurser dersom ny straffeprosesslov åpner for at retten får tilgang til alle sakens opplysninger.

Domstoladministrasjonen har et inntrykk av at også dommerne er delt i synet på hvorvidt de bør ha tilgang til sakens dokumenter. Domstoladministrasjonen støtter imidlertid flertallets synspunkt om at dommeren skal ha tilgang til alle sakens opplysninger på alle stadier av saken.

8.3. Forsvarers tilsvar og påtalemyndighetens redegjørelse for saken

Forslagene til bestemmelser om rettens saksforberedelse, må også ses i sammenheng med forslagene i utredningen som åpner for ytterligere saksforberedelse ved at forsvarer skal inngi tilsvar om hvilke deler av saken vedkommende finner omtvistet. Spesielt utkastet § 34-4 om forsvares tilsvar kan være med på å avklare de omstridte tema i saken. Likeledes skal påtalemyndigheten av eget tiltak i visse tilfeller gi en skriftlig redegjørelse for saken. Også disse forslagene til lovendringer vil medføre at det tidlig blir klart for retten og sakens aktører hva som er de omstridte tema i saken. Disse vil dermed bli de avgjørende under hovedforhandlingen, og tema som ikke er bestridt trenger ikke å bli behandlet like omfattende i retten. Også på denne måten oppnås det en effektiv gjennomføring av saken i tingretten. Domstoladministrasjonen støtter utvalgets forslag.

9. Lagmannsrettens behandling av straffesaker

9.1. Ankebehandling i lagmannsretten- innledende bemerkninger

Domstoladministrasjonen mener som utgangspunkt at lagmannsrettens rolle og funksjon som overprøvingsinstans bør rendyrkes i noe større grad enn det som er tilfelle etter gjeldende straffeprosesslov. Dette kan for det første dels oppnås ved en større vektlegging av silingsprosessen og økt silingsadgang, slik også utvalget legger opp til. For det andre vil en adgang for lagmannsretten til å gjenbruke lyd- og bildeopptak fra tingrettens behandling, dersom dette blir fulgt opp i praksis, kunne bidra til at tyngdepunktet i rettsprosessen i enda større grad enn i dag vil ligge i tingretten. Kombinert med en sterkere styring av sakene for å oppnå en mer konsentrert ankebehandling, vil dette kunne bidra til en effektivisering av rettsprosessen, uten at det går ut over sentrale verdier som

kvalitet og rettssikkerhet.

9.2. Lagmannsrettens rolle som overprøvingsinstans

Lagmannsrettens ankeprøving etter straffeprosessloven (1981) kan i stor utstrekning beskrives som en form for omprøving, det vil si at de saker som fremmes til behandling fullt ut prøves på ny. Anker kan ha ulike ankegrunner, og lagmannsrettens kompetanse varierer noe ut fra hva som er påberopt som ankegrunn. En anke som gjelder bevisbedømmelsen under skyldspørsmålet er etter straffeprosessloven (1981) gjenstand for ny fullstendig prøving så fremt den henvises fra silingsbehandlingen.

Den svenske modellen for ankebehandling innebærer at ankeinstansens oppgave i større grad enn hos oss i dag har preg av kontroll og etterprøving av underinstansens saksbehandling og dom. Selv om utvalget ikke går inn for en fullt ut tilsvarende løsning i ny straffeprosesslov, ønsker utvalget likevel å nærme seg den svenske modellen ved å legge til rette for at bevis blir sikret i tingretten, og gjenbrukt i lagmannsretten. Forslaget innebærer at lagmannsretten fortsatt skal foreta en ny fullstendig prøving av bevisankene, men at lagmannsretten i større grad enn i dag skal bygge på den behandling som har funnet sted i tingretten.

Hvis man skal sammenligne med svensk straffeprosess, er det verdt å merke seg at det hos oss er en mye større silingsadgang enn det som følger av ordningen i Sverige. I Sverige slippes et større antall saker gjennom som etter de norske silingsreglene ville blitt nektet fremmet, og en ankeordning der man som den klare hovedregel bygger på den bevisføring og behandling som har funnet sted i underinstansen, vil derfor sannsynligvis ha en større effekt i Sverige enn hos oss.

Som et generelt utgangspunkt fremstår det etter vårt syn uansett som hensiktsmessig å innføre en ankeordning som innebærer at lagmannsretten ikke skal starte forfra med blanke ark, uten å bygge på den behandling og bevisføring som har funnet sted i tingretten. Domstoladministrasjonen er positiv til en slik dreining av instansenes roller som man vil få ved at lagmannsretten tar utgangspunkt i den behandlingen som har funnet sted i tingretten, slik at tyngdepunktet av domstolsbehandlingen av straffesakene i enda større grad vil ligge i tingretten enn i dag. Vi viser for øvrig til punkt 3.2.8 ovenfor, der vi har foretatt en nærmere vurdering av de foreslåtte bestemmelsene om opptak og gjenbruk av lyd og bilde.

9.3. Økt silingsadgang

9.3.1. Siling av seksårssaker

Hensyn som taler for siling av saker er at ankebehandling er svært ressurskrevende, i tillegg til at det er unødvendig belastende for aktørene å måtte gjennom en ny prosess i de tilfeller det ikke er holdepunkter for at saken kan få et annet resultat. Videre tar det mindre tid før endelig avgjørelse foreligger dersom en anke blir endelig avgjort ved silingsbehandlingen.

Det rettslige utgangspunktet er i dag at anker skal henvises, med mindre de strenge vilkårene for å nekte en sak fremmet er oppfylt. Utvalget foreslår ingen endring i dette utgangspunktet, jf. utkastet § 38-3 første ledd, som tilsvarende dagens § 321.

Utvalget har i punkt 20.4.4.3. vurdert om vilkårene for siling av anker bør gjelde alle saker, eller om det fortsatt skal foreligge en ubetinget rett til ankebehandling i de såkalte seksårssakene. Domstoladministrasjonen er enig i utvalgets vurdering i dette spørsmålet, og støtter forslaget om at alle saker skal undergis silingsbehandling.

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 rettsikkerhet er godt ivaretatt.

Økt grad av siling vil som nevnt ha den effekt at færre saker slipper gjennom. Den samlede henvisningsprosenten er i dag omtrent 40 %. I 2016 fremmet lagmannsrettene 334 bevisanker i seksårssaker og 218 begrensede anker i seksårssaker uten siling. Selv om man må regne med at en noe større andel av seksårssakene vil bli henvist til ny behandling sammenlignet sakene som siles etter dagens regler, er det likevel grunn til å anta at den samlede henvisningsprosenten vil gå noe ned. Den umiddelbare gevinsten med dette er sparte ressurser både for domstolene og for de andre profesjonelle aktørene, og ikke minst at private parter og vitner slipper å gå gjennom en ny og ofte svært belastende runde.

Videre vil økt grad av siling også fremme lagmannsrettens funksjon som overprøvingsinstans, da det bare er de anker som kan tenkes å føre til endring som slipper gjennom og blir gjenstand for alminnelig ankebehandling.

9.3.2. Siling innenfor ankegrunnene

Etter dagens straffeprosesslov vil den enkelte ankegrunn være gjenstand for silingsbehandling. Straffeprosessutvalget har i punkt 20.4.4.6 vurdert om retten gjennom silingsbehandlingen skal kunne begrense ankebehandlingen ytterligere ved å vurdere om silingsvilkårene er oppfylt når det gjelder særskilte tema innenfor den enkelte ankegrunn.

Domstoladministrasjonen støtter utvalgets forslag om å gi retten adgang til å vurdere om det er spørsmål innenfor den enkelte ankegrunn som det ikke er grunn til å prøve på ny. Dette vil gi muligheter for en nærmere spissing av saken allerede under silingsbehandlingen. De avgjørende argumentene for dette er at en slik ordning vil gjøre det mulig å konsentrere ankeforhandlingen om de spørsmål som det er grunn til å reise tvil om. Man kan dermed unngå at det brukes tid og ressurser på ulike påstandsgrunnlag innenfor samme ankegrunn som ikke har utsikter til å føre fram. Vi antar at siling innenfor samme ankegrunn kan være særlig praktisk ved saksbehandlingsfeil, hvor det anføres flere ulike feil med varierende utsikt til medhold. Selv om ankesilingsprosessen dermed kan bli mer tidkrevende, er det grunn til å anta at dette i det store bildet vil bli veid opp ved at den etterfølgende ankebehandlingen blir mindre omfattende.

9.4. Ankeerklæring, anketilsvar og støtteskriv

Domstoladministrasjonen er enig i straffeprosessutvalgets forslag om at det skal stilles strengere krav til ankeerklæringens innhold og presisjon, at det etter en frist satt av retten skal inngis tilsvar, og at det gis klargjørende regler om ordningen med støtteskriv, jf. utredningens punkt 20.4.2.1. Dette er bestemmelser som vil bidra til at sakens tvistepunkter lettere blir avklart under saksforberedelsen, og vil legge grunnlag for en vellykket saksstyring.

9.5. Det faktiske grunnlaget for silingsavgjørelsen

Utvalget har i utkastet § 32-4 tredje ledd foreslått at det faktiske grunnlaget for silingsavgjørelser skal begrenses til tingrettens rettsbok og dom, inkludert opptak av forhandlingene i tingretten. Vi har ingen innvendinger mot denne løsningen. I praksis vil lagmannsretten under silingsbehandlingen imidlertid måtte spille av større eller mindre deler av hovedforhandlingen, avhengig av hva anken gjelder. Behovet og muligheten for avspilling av opptak vil medføre et betydelig merarbeid for lagmannsretten under silingsbehandlingen. Selv om muligheten for avspilling av opptak nok vil føre til at noen flere anker blir nektet fremmet, er det etter vår vurdering grunn til å anta at den totale ressursbruken for lagmannsretten ved dette vil øke.

9.6. Skriftlig ankebehandling

Utvalget har foreslått at adgangen til skriftlig ankebehandling – på vilkår av at det foreligger samtykke fra partene, eller at retten finner det åpenbart hensiktsmessig – skal utvides til å gjelde alle typer anker, jf. utkastet § 37-2 (3). Forslaget er først og fremst begrunnet i hensynene til effektivitet og prosessøkonomi. Utvalgets forslag om at det skal gjøres opptak av blant annet bevisførselen fra tingretten, bidrar til at det vil være hensiktsmessig å åpne for skriftlig ankebehandling også av bevisanker. Domstoladministrasjonen støtter forslaget om den nevnte utvidelsen av adgangen til skriftlig ankebehandling.

9.7. Saksstyring og konsentrasjon

Prinsippene og verktøyene for aktiv saksstyring er i henhold til utvalgets forslag stort sett de samme for lagmannsretten som for tingretten. Når det gjelder vår vurdering av de foreslåtte bestemmelsene om rettens ansvar for saksstyringen mv., vises til høringsuttalelsens punkt 8.1. ovenfor.

10. Rettens sammensetning

10.1. Tingrettens sammensetning

10.1.1. Foreleggssaker

I dagens straffeprosesslov § 276 første ledd annet punktum fremgår at det i saker hvor et forelegg trer i stedet for tiltalebeslutning og "som kan straffes med bot eller fengsel inntil ett år, kan retten settes uten meddommere. Dette gjelder ikke hvor retten finner behandlingsmåten betenkelig".

Straffeprosessutvalget foreslår å begrense adgangen til å sette tingretten med bare en fagdommer i saker som gjelder ikke vedtatte forelegg. Det følger av utkastet § 5-5 bokstav c) at "tingretten settes med en fagdommer der tiltale er reist etter at forelegg ikke er vedtatt, det kun er spørsmål om å

idømme bot, og retten ikke finner behandlingsmåten betenkelig".

I noen saker hvor påtalemyndigheten har utferdiget et forelegg som ikke har blitt vedtatt, kan det bli spørsmål om en annen reaksjon enn bøttestraff når saken senere behandles i retten. Det kan eksempelvis være saker hvor tilståelsesrabatten medførte at påtalemyndigheten utferdiget et forelegg, men at riktig straff uten tilståelse vil være betinget fengsel. I disse tilfellene skal retten etter utvalgets forslag settes med meddommere.

Forslaget vil medføre økt bruk av meddommere i foreleggsaker, noe som vil gi mer omfattende saksbehandling i mange enkle og bagatellmessige saker. Domstoladministrasjonen mener dagens ordning er hensiktsmessig, og går imot utvalgets forslag.

Det kan også reises spørsmål om utvalgets formulering av § 5-5 bokstav c) skaper unødig tvil om hvordan retten skal være sammensatt i det enkelte tilfelle. Det er uklart om inndragningskrav i tillegg til bøttestraff innebærer at retten må settes med meddommere. Dersom retten i rettsmøtet ser at det er grunnlag for en annen straffereaksjon enn bot, må rettsmøtet avbrytes og saken berammes på ny med meddommere. Regelen i straffeprosessloven (1981) skaper færre praktiske utfordringer, ettersom den knytter seg til strafferammen. Dersom retten har vært uriktig sammensatt, foreligger det en absolutt opphevelsesgrunn. Domstoladministrasjonen er derfor også av denne grunn kritisk til utvalgets forslag til ny straffeprosesslov § 5-5 bokstav c.

10.1.2. Dommerfullmektigers kompetanse

Utvalget foreslår at begrensningen i dommerfullmektigenes kompetanse til ikke å behandle straffesaker med strafferamme over 6 års fengsel fjernes. Det foreslås at det skal overlates til domstolleders skjønn å fordele alle typer saker til dommerfullmektigene. På denne måten kan domstolleder, når han finner dommerfullmektigen tilstrekkelig skikket, benytte alle dommerne ved embetet ved berammelser av sakene. Dette vil kunne gjøre saksavviklingen smidigere, og dermed virke effektiviserende for tingretten.

Etter Domstoladministrasjonens oppfatning er det flere betenkeligheter knyttet til å fjerne dagens kompetansebegrensning. Selv om man i utgangspunktet legger til grunn at sakene skal fordeles etter skjønn og på bakgrunn av dommerfullmektigenes egnethet og erfaring, vil domstolene kunne oppleve et press på å fordele også de alvorlige sakene til dommerfullmektigene for å få sakene unna. I mindre domstoler vil for eksempel inhabilitet i forbindelse med behandling av varetektsfengsling, kunne føre til at det bare er dommerfullmektigen som kan behandle saken. Med dagens kompetansebegrensning, ville domstolen blitt nødt til å sørge for tilkalling, konstitusjon eller overføring av saken til en sideordnet domstol. Dersom det åpnes for at dommerfullmektigene kan behandle alle saker, er det grunn til å anta at domstolene i større utstrekning vil forsøke å avvikle saken selv, og ikke be om bistand fra en sideordnet domstol.

Det vil etter vår oppfatning kunne gå ut over tillitten til domstolene dersom en dommerfullmektig skal lede hovedforhandlingen i en sak om drap, voldtekt eller seksuelle overgrep mot barn. På bakgrunn av dette støtter vi ikke forslaget om å fjerne kompetansebegrensningen.

Vi mener imidlertid at et alternativ kan være å justere begrensningen. Etter gjeldende lov kan dommerfullmektiger allerede behandle saker om grov kroppsskade som etter straffeloven § 274 kan straffes med fengsel i inntil 10 år. Vi er av den oppfatning av at det er flere lovbrudd med høyere strafferamme enn 6 år, som kan unntas begrensningen på denne måten. Et eksempel er saker om grov narkotikaforbrytelse etter straffeloven § 232. I slike saker vil det ikke være særlige betenkeligheter knyttet til at retten settes med en dommerfullmektig.

10.1.3. Forsterket rett

Utvalget har i utkastet § 5-5 andre ledd andre punktum foreslått en mindre endring i vilkårene for når det er aktuelt å forsterke retten. Endringen går nærmere bestemt ut på at gjeldende vilkår om at saken må være "særlig" omfattende ikke er videreført. I henhold til utkastet kan retten forsterkes i "saker som er omfattende, eller hvor særlige forhold foreligger". Utvalget går med dette inn for å senke terskelen for å forsterke retten, og samtidig synliggjøre at det ikke bare er spesielt store saker som medfører behov for flere dommere.

Domstoladministrasjonen legger til grunn at forslaget ikke er ment å medføre store endringer i praktiseringen av bestemmelsen, og at forsterket rett vil være mest aktuell for store eller langvarige saker, saker med spesielt vanskelig juridiske eller faktiske spørsmål eller med stor medieoppmerksomhet. At terskelen senkes noe, vil derfor ikke medføre vesentlige kostnader eller gå utover effektiviteten.

10.2. Lagmannsrettens sammensetning

Når det gjelder sammensetningen i lagmannsretten er det foreslått at reglene samles i utkastet § 5-6. I bestemmelsens andre ledd bokstav b er det foreslått en endring i forhold til gjeldende rett, ved at meddommere skal delta i behandlingen av alle straffeutmålingsanker. Slik det er i dag deltar meddommere bare hvis det gjelder straffeutmåling i saker om lovbrudd der strafferammen er fengsel i over seks år ("seksårssaker"). Utvalget har vist til at det ikke finnes noen egentlig begrunnelse for hvorfor prinsippet om lekfolks deltakelse kun skal gis gjennomslag ved enkelte straffeutmålingsanker og går derfor inn for at lagmannsretten skal settes med meddommere i alle anker over straffeutmålingen.

Etter Domstoladministrasjonens synspunkt står prinsippet om lekfolks deltakelse sterkest i de alvorligste sakene, og det er i disse tilfellene det er viktigst at straffeutmålingen speiler den allmenne rettsoppfatning. Når det gjelder de mindre alvorlige sakene, må prinsippet måles opp i mot effektivitets- og kostnadshensyn. Gjennomføres forslaget vil det kreve oppnevning av flere meddommere, i tillegg til at meddommerne skal delta i flere ankebehandlinger enn i dag. Dette vil kunne gå på bekostning av effektiviteten i straffesaksbehandlingen og det vil nødvendigvis medføre økte kostnader.

Det er også foreslått at der det er skjedd en forening av anker og bare enkelte spørsmål krever meddommere, skal meddommerne likevel delta i avgjørelsen av alle spørsmål som er til behandling. Etter gjeldende rett skal meddommerne kun delta i de avgjørelsene som krever meddommere.

Domstoladministrasjonen er enig i utvalgets vurderinger, og kan heller ikke se at forslaget vil gå ut over effektiviteten i ankebehandlingen eller medføre vesentlige kostnader.

11. Militære straffesaker

I utredningens kapittel 23 har straffeprosesslovutvalget tatt som utgangspunkt i militære straffesaker at disse skal behandles ved de alminnelige domstolene. Utvalget reiser imidlertid spørsmål ved om det kan være en grunn til å sentralisere behandlingen av denne sakstypen til enkelte utvalgte domstoler, som også gjeldende lov åpner for i krigstid. Utvalget påpeker at praktiske hensyn og muligheten for å bygge ekspertise i dommerkorpset kan tale for en slik løsning.

Domstoladministrasjonen er positiv til muligheten for en slik sentralisering.

12. Sakskostnader

Utvalget har i utredningens kapittel 26 vurdert spørsmålet om sakskostnader, og har kommet til at domfelte som hovedregel ikke bør idømmes erstatning for sakskostnadene. Det vil ligge en mindre ressursbesparelse i at retten som hovedregel ikke trenger å ta stilling til spørsmålet om sakskostnader.

Det følger av utvalgets forslag at det imidlertid bør være mulig å idømme sakskostnadsansvar når mistenkte som aktør i prosessen ved sine egne handlinger har bidratt til å vidløftiggjøre saken.

Domstoladministrasjonen støtter forslaget om at det fortsatt skal være mulig å idømme sakskostnadsansvar i disse tilfellene.

13. Økonomiske og administrative konsekvenser

13.1. Innledende bemerkninger

Under gjennomgangen ovenfor har vi i begrenset grad gått inn på betydningen som de foreslåtte endringene må antas å ha for domstolenes ressursbruk, og til dels enkelte samfunnsøkonomiske konsekvenser for øvrig. Våre vurderinger er basert på utvalgets forslag, erfaringer og tilgjengelige opplysninger fra domstolene, men vi har foreløpig ikke foretatt noen grundige analyser av effekter og gevinster. Det knytter seg derfor stor usikkerhet til hvilken netto effekt de ulike forslagene vil få for domstolenes ressursbruk i fremtiden.

Hvis vi skal gå nærmere inn på forventede effekter og gevinster som de ulike forslagene vil få for domstolene, må det gjøres grundige analyser, og det vil være behov for at det settes av tilstrekkelig tid til dette arbeidet. Dersom det er ønskelig at Domstoladministrasjonen bistår departementet med slike analyser, vil vi anmode om å bli kontaktet så snart det ut fra departementets vurdering er hensiktsmessig.

På kostnadssiden har vi fokusert på forventede kostnader knyttet til utvikling av domstolenes saksbehandlingssystemer og behovet for kompetanseutviklingstiltak overfor domstolledere, dommere og saksbehandlere.

Når det gjelder forventede kostnader knyttet til opptak av lyd og bilde, viser vi til at Domstoladministrasjonen høsten 2017 vil fremme *Opptak i retten* som et eget satsingsforslag til statsbudsjettet for 2019. Satsingsforslaget vil skissere utbygging av lyd- og bildeopptaksløsninger i første- og andreinstansdomstolene, og vil inneholde estimerte kostnader til etablering av opptaks- og avspillingsutstyr og for lagring av opptak. Estimater vil blant annet bygge på erfaringer fra et prøveprosjekt om opptak i retten som i nåværende form løper ut 2017. Domstoladministrasjonen har for øvrig foreslått å videreføre og utvide prøveprosjektet i 2018. Under henvisning til at grundigere beregninger er under arbeid, har vi ikke funnet det hensiktsmessig på nåværende tidspunkt å foreta en foreløpig kostnadsvurdering heftet med større grad av usikkerhet.

13.2. Utvikling av domstolenes datasystemer

Saksflyter, maler og rapporter

Innføring av ny straffeprosesslov innebærer at domstolenes saksbehandlingssystem for behandlingen av straffesaker må gjennomgå en fullstendig revisjon. For det første er det nødvendig med en full revisjon av saksflytene for straffesaker i LOVISA. Alle instansene vil i tråd med det som er foreslått få store endringer i saksforberedelsesfasen, men lagmannsretten vil få særlige endringer som følge av utvidet silingsprosess og gjenbruk av opptak.

Høyesterett vil få en overgang fra dagens Høyrett til LOVISA i løpet av 2018, og arbeidsflytene vil være basert på gjeldende straffeprosesslov. Straffesaksflytende for Høyesterett må derfor også revideres mot ny lov.

Nåværende saksflyter i Lovisa har ikke vært revidert siden systemet ble rullet ut i 2002/2003, og har to-instansreformen som siste oppdaterte målbilde. Dermed trenger vi en grundig revisjon av flytene for å løfte de til dagens standarder ved å minimere andelen manuelle arbeidssteg.

For at effektiviseringsgevinstene som loven gir muligheter for i størst mulig grad skal bli utnyttet i praksis, er det videre nødvendig å sørge for at saksflytene utvikles slik at de gir støtte til og fremmer de effektive arbeidsmåtene som loven legger opp til. Blant annet er det behov for en større grad av standardisering og automatisering.

Videre må det foretas en full revisjon av malene i straffesaker, inklusive rettsbøkene. Det samme gjelder rapportene i LOVISA (statistikk og analyse). Alle endringer i saksflyten som vil påvirke rapportene må gjennomgås og revideres. For å formidle noe om omfanget av dette arbeidet, kan det nevnes at antallet maler og rapporter på straffesaksområdet er henholdsvis 147 og 23.

For øvrig må det foretas en gjennomgang av Stifinner (ESAS), som i hovedsak handler om hvordan dokumenter sendes inn fra påtalemyndighet til domstol. Det antas at det her er behov for kun mindre tilpasninger.

Innføring av elektronisk forkynning nødvendiggjør et omfattende utviklingsarbeid i LOVISA og Aktørportalen. Arbeidet er påbegynt, men vil ikke kunne slutføres uten ekstra bevilgninger. Kostnadene til dette er estimert til ca. 10 mnok, og ligger inne i det totale estimatet nedenfor.

Samlet estimat for saksflyter, maler og rapporter inkl. elektronisk forkynning er som følger:

Grunnestimat:	<u>55 mnok</u>
+ høy usikkerhetsfaktor (40 %) =	73 mnok
– lav usikkerhetsfaktor (20 %) =	44 mnok

Dette betyr at vi sannsynligvis vil havne et sted mellom 44 og 73 millioner kroner for denne delen av estimatene, men med høyere sannsynlighet for at vi går opp mot 73 mnok enn at vi går ned mot 44 mnok.

Frikjøp og vedlikeholdskostnader

I tillegg til overnevnte vil det påløpe kostnader til frikjøp av saksbehandlerressurser og dommerressurser fra alle instanser. Dette er helt nødvendig for kvalitetssikring av utviklingsarbeidet med saksbehandlingssystemene. Det vil også påløpe økte vedlikeholdskostnader første år etter driftssetting. Estimert for frikjøp utgjør 10 mnok, og for økt vedlikehold første år i produksjon 6 mnok.

Elementer som ikke er en del av estimatet

Opptak av lyd og bilde er som nevnt et eget satsingsforslag, og ligger ikke inn i ovenstående kostnadsvurderinger. Det er her lagt til grunn at også kostnadene for integreringen med LOVISA plasseres i satsingsforslaget Opptak i retten. Videre er arbeidet med strukturerte avgjørelser ikke en del av dette estimatet.

I og med at prosessen med avvikling av juryen nå er vedtatt i Stortinget, antar Domstoladministrasjonen at ikrafttredelse av disse endringene vil tre i kraft før ikrafttredelsen av ny straffeprosesslov. Kostnadene som knytter seg til endringer av LOVISA som følge av avvikling av juryordningen, vil ikke gjøre implementering av ny straffeprosesslov i LOVISA mindre arbeids- og ressurskrevende.

Samlet estimat

Totalt estimat for saksflyter, maler og rapporter inkl. elektronisk forkynning, frikjøp av ressurser og vedlikeholdskostnader gir til sammen et beregnet omfang på mellom 71 – 89 mnok.

13.3. Kompetanseutvikling

En fullstendig revisjon av straffeprosessloven, som er en omfattende prosesslov med svært sentral betydning for domstolenes virksomhet, utløser et betydelig kompetansearbeid i domstolene. Dommere og saksbehandlere vil ha behov for et kompetansetilbud, blant annet for faglig oppdatering. I tillegg vil endringene fordre nye arbeidsmåter, noe som vil være langt mer krevende. Ellers er det behov for noe ny kunnskap rent datateknisk. For at man skal kunne oppnå den effektivisering som lovutkastet gir muligheter for, er det nødvendig at dommerne og saksbehandlerne gis mulighet til å tilegne seg den kompetanse og de ferdighetene som kreves for at effektivisering skal skje. Vi er også av den oppfatning at for å lykkes med innføringen av en ny

prosesskultur, som straffeprosessutvalgets utkast til ny straffeprosesslov faktisk innebærer, er det nødvendig at utviklingsbehovet forankres i domstolledelsen.

Som straffeprosessutvalget er inne på er det naturlig at ny straffeprosesslov blir behandlet innenfor eksisterende kompetansetilbud i domstolene. Men for å få til en gjennomgående endring er det nødvendig med ekstra kompetansetiltak.

Vi har i forbindelse med innføringen av ny straffelov gode erfaringer med å koordinere kompetansetilbudet i samarbeid med andre aktører i straffesakskjeden. I vårt kostnadsestimat har vi imidlertid kun sett på kostnadene dette vil innebære for domstolene.

Estimatet har tatt utgangspunkt i erfaringene fra innføringen av ny straffelov, men siden denne revisjonen krever en endring av arbeidsmåter hos dommere, er det behov for en mer omfattende kompetanseplan. Vi har tatt utgangspunkt i at dommere vil bli gitt to dagstilbud i regionale møter, at saksbehandlere gis tilbud om e-læring og at domstollederne gis et tilbud ved å bygge på den allerede eksisterende Lederdialogen i domstolene. Kostnadene består i reise- og oppholdsutgifter, frikjøp til gjennomføring av kompetansetiltak for dommere, frikjøp til utvikling av e-læringstilbud til saksbehandlere og oppholdsutgifter samt noe reiseutgifter knyttet til kompetansetilbud til domstolledere. I tillegg må det stimuleres til lokale tiltak for å få på plass nye arbeidsmåter. Med dette som utgangspunkt utgjør samlet estimat ca. kr 5-10 mnok.

13.4. Tidspunkt for ikrafttredelse

Ny straffeprosesslov vil medføre omfattende endringer i LOVISA for alle instanser. Det må settes av tilstrekkelig tid til utvikling og testing av nye saksflyter og funksjonaliteter. For å minimere risikoen ved gjennomføringen av endringene i LOVISA, vil arbeidet måtte deles opp i mindre leveranser, og det vil være behov for omfattende testing underveis. Dessuten vil det være nødvendig å gjennomføre en avsluttende testing av endringene i sin helhet for alle instanser. For dette arbeidet kreves det minimum to år fra de nødvendige bevilgninger blir gitt fram til loven kan tre i kraft.

Endringer knyttet til elektronisk forkynning kan gjøres separat, med tidligere ikrafttredelse dersom det vil være aktuelt.

Trondheim, 16. juni 2017

Solveg Moen
Avdelingsdirektør

Kirsti Saur
seniorrådgiver