

Høringsnotat

Lovavdelingen
September 2006
Snr. 200508271 ES

Hurtigere behandling av straffesaker

1	Oversikt over forslagene til lovendringer	4
1.1	Forslagene	4
1.2	Forholdet mellom forslagene her og tilpasning av straffeprosessloven til tvisteloven	6
2	Bakgrunnen for høringsnotatet	7
2.1	Stortingets anmodningsvedtak nr. 395 (2003-2004)	7
2.2	Dagens situasjon. Målsettinger og dilemmaer	7
2.3	Aktuelle virkemidler	8
2.4	Foreliggende rapporter om hurtigere straffesaksavvikling	10
3	Tidligere vedtatte lovendringer	12
4	Annet relevant lovarbeid som pågår	14
4.1	Økt bruk av administrative sanksjoner	14
4.2	Utvidelse av området for forenklet forelegg	15
4.3	Innkalling til straffegjennomføring – overføring av kompetanse fra politiet til kriminalomsorgen	15
4.4	Endring av reglene om valg og uttaking av lekdommere	15
5	Andre tiltak enn lovendringer	16
5.1	Kultur- og holdningsendringer	16
5.2	Økt grad av dommerstyring	17
5.3	Elektronisk samhandling i straffesakskjeden – arbeidsprosesser og IKT	19
5.3.1	Innledning	19
5.3.2	Overordnet arkitekturplan	20
5.3.3	Overordnet teknologiplan	21
5.3.4	Elektronisk saksbehandlingsprogram for den høyere påtalemyndighet..	21
5.3.5	Videokonferanse	21
5.3.6	Samordning av IKT i justissektoren	23
5.3.7	Flere utfordringer fremover	23
5.3.8	Andre endringer av arbeidsrutiner i straffesaker	24
6	Endringer i reglene om juryordningen	25
6.1	Gjeldende rett og den faktiske bruken av juryordningen	25
6.2	Oversikt over de forslagene som behandles	26

6.3	Bakgrunn for vurdering av endringer i juryordningen.....	27
6.3.1	Innføring av juryordningen. Tidligere vurderinger	27
6.3.2	Innspill til departementet i løpet av de senere år	27
6.3.3	Rettstilstanden i de øvrige nordiske land	28
6.3.4	Sterke og svake sider ved juryordningen	29
6.4	Bør jurybehandling forbeholdes saker hvor påstått eller idømt straff er av en viss størrelse?	30
6.4.1	Gjeldende rett og forslag fra Arbeidsgruppe II	30
6.4.2	Departementets foreløpige vurdering.....	33
6.5	Spørsmål om rett for tiltalte til å velge bort jurybehandling	37
6.6	Bør grove korrupsjonssaker unntas fra jurybehandling?	37
6.7	Innføring av begrunnelse for juryens avgjørelse av skyldspørsmålet?	39
6.8	Innføring av plikt til å gjøre lydopptak av rettsformannens foredrag for lagretten?	43
6.9	Utskyting av lagrettemedlemmer. Liste over lagrettens medlemmer	45
6.9.1	Gjeldende rett om utskytning. Forslag til endring	45
6.9.2	Departementets foreløpige vurdering.....	45
6.9.3	Liste over lagrettens medlemmer.....	48
7	Endring i lagmannsrettens adgang til å nekte ankebehandling.....	49
7.1	Gjeldende rett.....	49
7.2	Arbeidsgruppens forslag.....	50
7.3	Forholdet til Norges internasjonale forpliktelser	51
7.4	Departementets foreløpige vurdering	52
8	Påtalemyndighetens ankefrist etter straffeprosessloven § 310 tredje ledd.....	55
9	Bruk av meddommere ved behandling av straffutmålingsanker	57
9.1	Gjeldende rett og forslag til endring.....	57
9.2	Tidligere vurderinger	58
9.3	Departementets foreløpige vurdering	60
10	Skriftlig behandling av ankesaker i lagmannsretten	61
10.1	Gjeldende rett og forslag til endring.....	61
10.2	Departementets foreløpige vurdering	61
11	Tilståelse, tilståelsesdom og forhandlinger med påtalemyndigheten	62
11.1	Innledning.....	62
11.2	Er det behov for å endre reglene om tilståelsesrabatt?	63
11.3	Virkemidler som kan bidra til å øke andelen tilståelsesdommer	65
11.3.1	Innledning.....	65
11.3.2	Mer informasjon til den siktede	66
11.3.3	Økt bruk av forsvarer	67
11.3.4	Samhandling mellom aktørene – plikt for forsvarer til å opplyse om "tilståelsessak"	71
11.4	Forhandlinger med påtalemyndigheten – strafftilsagn.....	72
12	Forkynning av tiltale og innkalling til hovedforhandling.....	75
12.1	Innledning.....	75
12.2	Forkynning via e-post eller telefaks	76
12.3	Forkynning via forsvarer.....	77

12.4	Fremmøteforkynning forut for pådømmelse	80
13	Bevisavskjæring. Plikt til å begrunne bevisførsel	81
13.1	Gjeldende rett	81
13.2	Departementets vurdering av behov for lovendringer	82
14	Forenkling av tingrettens behandling av foreleggssaker	84
14.1	Innledning	84
14.2	Bruk av meddommere i foreleggssaker	86
14.2.1	Gjeldende rett og tidligere vurderinger	86
14.2.2	Forslag til endringer	87
14.2.3	Departementets foreløpige vurdering	89
14.3	Endring i kravene til bevisførsel og domsgrunner i foreleggssaker hvor den siktede uteblir	92
14.3.1	Gjeldende rett og forslag til endring	92
14.3.2	Departementets foreløpige vurdering	93
15	Kjæremål fra den siktede – undertegning og hvem kjæremålet kan fremsettes for ..	96
15.1	Gjeldende rett	96
15.2	Forslag fra Agder lagmannsrett	97
15.3	Departementets foreløpige vurdering	97
16	Tidsfrister for påtalevedtak og for berømmelse og gjennomføring av hovedforhandling	99
16.1	Gjeldende rett	99
16.2	Departementets foreløpige vurdering av om det skal lovfestes ytterligere frister	101
17	Påtalemyndighetens organisering og arbeidsform	102
17.1	Innledning	102
17.2	Saksbehandlingstiden i politi og påtalemyndighet	103
17.3	”Overetterforskning”	105
17.4	Fremsending av dokumenter	107
17.4.1	Innledning	107
17.4.2	Endring av ruten for fremsending av dokumenter i tilståelsessaker ...	107
17.4.3	Vurdering av ruten for fremsendelse av dokumenter ved anke til Høyesterett	108
17.4.4	Benådningssøknader	108
17.5	Andre tiltak for å fremme effektiviteten i politidistriktene	110
18	Enkelte andre spørsmål om domstolsprøving og om sending av saksdokumenter ..	111
18.1	Rettslig prøving av påtaleunntatelse etter straffeprosessloven § 70	111
18.2	Sending av saksdokumenter i ankesaker	112
19	Økonomiske og administrative konsekvenser	113
20	Oversikt over mulige lovendringer	116
20.1	Endringer i domstolloven	116
20.2	Endringer i straffeprosessloven	116
20.3	Endringer i forskrift 28. juni 1985 nr. 1679 om ordningen av påtalemyndigheten	120

1 OVERSIKT OVER FORSLAGENE TIL LOVENDRINGER

1.1 Forslagene

Høringsnotatet består av 19 punkter. Punkt 1 til 5 gjør rede for bakgrunnen for høringsnotatet, tidligere lovendringer og for annet lovarbeid som kan øke tempoet i strafferettsapparatet. I punkt 5 gir departementet en redegjørelse for tiltak for hurtigere straffesaksbehandling som ikke primært er av lovgivningsmessig karakter. I punkt 6 til 18 behandles spørsmål om lovendringer.

Punkt 6 gjelder endring i reglene om juryordningen. Hovedtrekkene i dagens ordning forutsettes beholdt, men departementet fremsetter forslag om en viss innskrenkning i bruken av jury, slik at behandlingsformen forbeholdes de mest alvorlige straffesakene. Konkret foreslår vi at vilkårene for jurybehandling skal være de samme som i dag, men suppleres med et vilkår om at tingretten har idømt, eller påtalemyndigheten vil påstå, fengsel i mer enn fire år, forvaring eller særreaksjoner etter straffeprosessloven § 2 nr. 1. Videre foreslår departementet at den tiltalte skal kunne velge bort behandling med jury, og at saker om overtredelse av straffeloven § 276 b (grov korrupsjon) ikke skal behandles med jury.

I punkt 6 drøftes også om juryen skal ha plikt til å begrunne sin avgjørelse av spørsmål om straffeskyld, eller om det finnes andre måter å oppnå større klarhet med hensyn til hva juryen har bygget sin avgjørelse på. I denne sammenheng tar departementet opp spørsmålet om lagmannsrettene skal pålegges å gjøre lydopptak av rettsformannens foredrag etter straffeprosessloven § 368, slik at det foreligger dokumentasjon for innholdet. Endelig foreslår departementet at dagens ordning med utskyting av lagrettemedlemmer skal oppheves.

Punkt 7 handler om lagmannsrettens adgang til å nekte ankebehandling av straffesaker. Departementet foreslår å endre straffeprosessloven § 321 tredje ledd, ved at det innføres et tilleggsvilkår om at det må være idømt eller påstått fengsel i et visst antall år for at den tiltalte skal ha ubetinget rett til ankebehandling. Forslaget går ut på at det må være idømt eller påstått fengsel i mer enn to år, forvaring eller særreaksjon etter straffeprosessloven § 2 nr. 1 for at den tiltalte skal ha rett til ankebehandling uten forutgående prøving etter § 321 annet ledd.

Punkt 8 gjelder reglene om når fristen for å anke en straffedom begynner å løpe for påtalemyndigheten. Departementet foreslår å presisere i loven at fireukersfristen etter straffeprosessloven § 310 tredje ledd annet punktum ikke begynner å løpe i tilfeller hvor dommen sendes til en annen del av påtalemyndigheten enn den som er ankeberettiget eller som utførte aktoratet.

Punkt 9 og 10 har forslag til enkelte ytterligere endringer i lagmannsrettens ankebehandling av straffesaker. Departementet foreslår at lagmannsretten ikke skal settes med meddommere i ankesaker som er begrenset til å gjelde reaksjon, herunder straffutmåling og idømmelse av særreaksjon etter straffeprosessloven § 2 nr. 1. I punkt

10 foreslås at de samme sakene kan behandles skriftlig. Etter forslaget skal det fortsatt være et vilkår for skriftlighet at partene samtykker til denne behandlingsmåten.

Punkt 11 gjelder tilståelse og pådømmelse etter straffeprosessloven § 248, og særlig spørsmål om hva som kan bidra til å øke andelen tilståelser og tilståelsesdommer. For å synliggjøre virkningen av at den siktede tilstår, foreslår departementet en regel om at retten i domsgrunnene skal opplyse om hvorvidt straffeloven § 59 annet ledd er anvendt, og at retten bør angi hvilken betydning tilståelsen har hatt for straffutmålingen. Det er vedtatt en tilsvarende regel i straffeloven 2005, men denne trer ikke i kraft før resten av den nye straffeloven. Den regel som nå foreslås, er ment å gjelde for tiden frem til straffeloven 2005 trer i kraft.

Videre i punkt 11 behandles reglene om informasjon til den siktede om virkningen av å samtykke til tilståelsesdom, og den siktedes rett til forsvarer ved pådømmelse etter straffeprosessloven § 248. Påtaleinstruksen § 8-2 foreslås supplert med en regel om at påtalemyndigheten skal orientere den siktede om muligheten for å begjære oppnevnt forsvarer etter straffeprosessloven § 100 annet ledd. Videre foreslår departementet et tillegg til § 100 annet ledd om at retten kan foreta en begrenset oppnevning av forsvarer i tilfeller hvor dette anses hensiktsmessig for å få avklart om saken kan pådømmes ved tilståelsesdom eller avsluttes med vedtagelse av forelegg. Straffeprosessloven § 265 foreslås dessuten supplert med en regel om at en offentlig oppnevnt forsvarer skal ha plikt til å gjøre påtalemyndigheten oppmerksom på saker som antas å kunne avgjøres ved tilståelsesdom.

Endelig inneholder punkt 11 et forslag til en ny bestemmelse om det som kan betegnes som "strafftilsagn". Forslaget går ut på at påtalemyndigheten, i forbindelse med at en siktet gir en uforbeholden tilståelse for et straffbart forhold, skal kunne gi et bindende tilsagn om hvilken straffepåstand påtalemyndigheten vil nedlegge ved pådømmelsen av forholdet. Etter forslaget skal ikke domstolene idømme strengere straff enn det tilsagnet går ut på, med mindre en slik straff ville innebære et vesentlig avvik fra det som ellers ville blitt idømt.

Punkt 12 inneholder et forslag om at forsvareren kan pålegges en rolle ved forkynning av tiltalebeslutning og innkalling til hovedforhandling overfor den siktede. I det samme punktet foreslår departementet også en regel om at politiet i enkelte tilfeller kan pålegge en mistenkt eller vitner å møte på politistasjon eller lensmannskontor på et nærmere angitt tidspunkt for å motta forkynning av tiltalebeslutning eller stevning.

Punkt 14 gjelder tingrettens pådømmelse av saker som har utgangspunkt i et forelegg som ikke er vedtatt av den siktede. Departementet foreslår at retten i visse tilfeller kan settes uten meddommere ved behandling av slike saker. Det er formulert to alternative forslag med hensyn til hvilke foreleggssaker som skal kunne pådømmes uten meddommere. Det ene forslaget går ut på at meddommere fortsatt skal delta ved behandling av saker som er særlig inngripende eller av særskilt offentlig interesse. Det andre forslaget går ut på at meddommere skal delta ved behandling av saker om

handlinger som etter loven kan medføre fengsel i mer enn ett år, eller hvor retten finner pådømmelse uten meddommere betenkelig.

Punkt 14 inneholder også enkelte øvrige forslag til forenklinger i foreleggssaker i tilfeller hvor den siktede uteblir uten forfall, og saken fremmes på grunnlag av straffeprosessloven § 281. Det foreslås en viss forenkling av bevisførselen i disse sakene, ved at vitneforklaringer i større grad enn i dag skal kunne erstattes med opplesning av politiforklaringer eller forklaring gjengitt i rettsbok. For samme kategori saker foreslår departementet videre at domsskrivingen kan forenkles noe, ved at retten ikke trenger angi hovedelementene i bevisvurderingen.

Punkt 15 inneholder forslag til to endringer i reglene om kjæremål. Det ene er at kjæremål fra den siktede skal kunne fremsettes med fristavbrytende virkning ikke bare overfor retten, men også overfor påtalemyndigheten og fengselsmyndighet (det siste dersom den siktede er fengslet). Det andre er at kjæremålserklæringer skal kunne undertegnes av forsvarer. Departementet drøfter om de aktuelle endringene bør gjelde alle kjæremål fra den siktede i straffesaker, eller om de skal begrenses til siktedes kjæremål i saker om varetektsfengslinger.

Punkt 17 gjelder tiltak for å oppnå hurtigere straffesaksavvikling ved å endre påtalemyndighetens organisering og arbeidsform. Tiltakene krever ikke lovendringer. Punkt 17.4 gjelder imidlertid en endring av påtaleinstruksen § 31-1 femte ledd, som regulerer påtalemyndighetens behandling av benådningssaker.

Punkt 18 har to forslag om regelendringer. Det ene gjelder påtaleunntatelse etter straffeprosessloven § 70, og går ut på at den siktede skal ha samme adgang til å få en slik avgjørelse prøvet for domstolene som ved påtaleunntatelse etter § 69. Det andre forslaget gjelder reglene om anke-domstolens sending av saksdokumentene til partene i saker som er henvist til ankebehandling, jf. straffeprosessloven § 329. Det foreslås at saksdokumentene i alle tilfeller skal sendes til påtalemyndigheten, som så må forsyne forsvareren med dokumentene i overensstemmelse med det som følger av § 264 (som direkte gjelder ved forkynning av tiltalebeslutning).

1.2 Forholdet mellom forslagene her og tilpasning av straffeprosessloven til tvisteloven

I Ot.prp. nr. 74 (2005-2006), som er en del av arbeidet med å tilpasse øvrig lovgivning til den nye tvisteloven, foreslår departementet å gjøre visse endringer i straffeprosessloven. Én av de aktuelle endringene er at rettmiddelet kjæremål skal erstattes med anke, slik som i tvisteloven. Endringene vil få betydning for noen av forslagene i dette høringsnotatet, eksempelvis for forslagene i punkt 15 om endringer i reglene om kjæremål. Det er foreløpig ikke avklart om de endringene i straffeprosessloven som er en tilpasning til den nye tvisteloven, vil tre i kraft før de endringene som tas opp i dette høringsnotatet. Forslagene i høringsnotatet tar derfor utgangspunkt i dagens regler.

2 BAKGRUNNEN FOR HØRINGSNOTATET

2.1 Stortingets anmodningsvedtak nr. 395 (2003-2004)

Den 4. juni 2004 traff Stortinget følgende vedtak, på grunnlag av Innst. S. nr. 218 (2003-2004), jf Dok. S. nr. 8:63 (2003-2004):

”Stortinget ber Regjeringen utarbeide en samlet tiltakspakke for å redusere straffesaksbehandlingstiden som blant annet inneholder en gjennomgang av påtalemyndighetens organisering, vurdering av avskjæringsregler for bevisføring og større grad av skriftlighet i domstolene, mulige endringer i prosessreglene, gjennomgang av reglene om advokatsalær og en utredning av tidsfrist for uttak av tiltale og berømming av straffesak.”

I dette høringsnotatet behandles en rekke tiltak og mulige lovendringer som kan bidra til å redusere behandlingstiden for straffesaker. Departementet ber om høringsinstansenes syn på forslagene som tas opp. Departementet tar sikte på å fremme en odelstingsproposisjon til behandling i Stortinget i løpet av 2007.

2.2 Dagens situasjon. Målsettinger og dilemmaer

For at straff skal virke etter sin hensikt, er det en forutsetning at det ikke går for lang tid mellom den straffbare handlingen og reaksjonen. Både den siktede og eventuelle fornærmede har dessuten gjerne et behov for å kunne legge saken bak seg. Det følger av EMK artikkel 6 nr. 1 at den som har en straffesiktelse mot seg, har rett til en rettferdig og offentlig rettergang innen rimelig tid.

Både Justisdepartementet og aktørene i straffesakskjeden har gjennom de siste årene vært opptatt av tiltak som kan bidra til en hurtigere og mer effektiv avvikling av straffesakene. Foruten budsjettmessige prioriteringer er det iverksatt en rekke lovendringer og endringer i rutiner og organisering (se om tidligere lovendringer i punkt 3 nedenfor). Likevel viser tall fra straffesaksbehandlingen at det fortsatt er både behov og muligheter for ytterligere effektivisering. I en undersøkelse av effektiviteten i straffesakskjeden som Riksrevisjonen har utført, og som omfatter et utvalg straffesaker hvor det ble avsagt dom i 2003, er det dokumentert både fristoverskridelser og manglende målbarhet med hensyn til om frister overholdes (Dokument nr. 3:15 (2004-2005), se også punkt 16 nedenfor).

Hvor lang tid den enkelte sak bruker gjennom straffesaksapparatet varierer, avhengig blant annet av sakens kompleksitet, politiets og påtalemyndighetens og forsvarernes kapasitet og berammelsestiden i domstolene. I 2005 var den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden i politiet (tid fra anmeldelse til påtalevedtak i politiet i oppklarte forbrytelser) 128 dager. Det tilsvarende tallet for 2004 var 153 dager. For saker med unge lovbytere og voldssaker, hvor det er gitt særskilte frister (jf. punkt 16), er gjennomsnittlig saksbehandlingstid kortere enn 128 dager. Statsadvokatene hadde i 2004 en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på under 30 dager, mens riksadvokaten samme år i gjennomsnitt brukte 18 dager. I punkt 17.2 gjengis det noen flere opplysninger om saksbehandlingstiden i politiet og påtalemyndigheten. I tingrettene

tok det i 2005 gjennomsnittlig ca. 83 dager fra en straffesak kom inn til hovedforhandlingen startet, mens tilsvarende tall for lagmannsretten for 2005 var ca. 124 dager.

Noen saker bruker mye lengre tid gjennom straffesaksapparatet enn det opplysningene om gjennomsnittlig saksbehandlingstid gir inntrykk av, jf. eksempelvis avgjørelsene i Rt. 2005 side 1571 og 1574. I disse tilfellene ble en straffesak liggende hos statsadvokaten i henholdsvis 15 og 13 måneder etter at den domfelte hadde anket, uten at det var noe ved saken som krevde det.

I juni 2003 ventet 2 813 dommer på fengselsstraff på å bli gjennomført. Soningskøen var da på sitt lengste, de senere år sett under ett. Etter juni 2003 ble køen jevnt kortere frem til oktober 2004. Fra dette tidspunkt har soningskøen igjen økt. Per 1. januar 2006 ventet 2 483 dommer på ubetinget fengselsstraff på å bli gjennomført.

Departementet vil fortsatt være opptatt av tempoet i straffesaksbehandlingen. Men behovet for hurtighet ses i sammenheng med andre sentrale hensyn, særlig med hensynet til faglig kvalitet. Hurtighet og kvalitet henger sammen, i den forstand at man vanskelig kan snakke om godt arbeid fra politiets, påtalemyndighetens eller domstolenes side dersom saksbehandlingen har tatt uforholdsmessig lang tid. Siden særlig vitnebeviset svekkes over tid, er også utsiktene til en "riktig" dom størst når saken er fersk. På den annen side er det grenser for hvor rask saksbehandlingen kan være når den også skal ha høy faglig kvalitet. Etter departementets oppfatning skal ikke straffesaksbehandlingen være hurtigere enn at både politi, påtalemyndighet og domstoler kan levere god kvalitet. Kvalitetsmessige mangler, med tilhørende fare for uriktige avgjørelser, ville svekke rettssikkerheten. Manglende kvalitet vil også svekke innbyggernes generelle tillit til politiet, påtalemyndigheten og domstolene, og i siste omgang til hele vårt styringssystem. Departementet legger vekt på ikke å utfordre grensen for hvilken grundighet som må til for at allmennheten skal ha tillit til straffesaksbehandlingen.

2.3 Aktuelle virkemidler

På samme måte som for mange andre ønskede endringer, er lovendringer et mulig virkemiddel for å oppnå raskere behandling av straffesakene. I punkt 6 til 18 i dette høringsnotatet tar departementet opp en rekke forslag til mulige lovendringer. Lovendringer er imidlertid ikke det eneste mulige virkemiddel, og etter departementets oppfatning kanskje heller ikke det som nå har størst potensial for å øke tempoet i straffesaksbehandlingen. I de rapporter som er utarbeidet om dette temaet i løpet av den siste tiden (jf. punkt 2.4 nedenfor), er oppmerksomheten i stor grad rettet mot andre tiltak.

Blant de muligheter for forbedring som ofte nevnes, og som ikke først og fremst realiseres gjennom utformingen av regelverket, er å bedre samhandlingen mellom de forskjellige aktørene i straffesakskjeden. Departementets inntrykk er at det er mye å hente på å senke terskelen for kontakt aktørene imellom og skape en felles kultur hvor

en rask og effektiv saksbehandling står sentralt. Fra mange hold er det også fokusert på dommernes rolle i saksavviklingen for domstolene, og på et ønske om økt dommerstyring. Endelig er det grunn til å tro at arbeidet med elektronisk samhandling og utvikling av IKT til bruk for straffesaksbehandlingen kan gi en effektivitetsgevinst. Disse temaene behandles nærmere i punktene 5.1 - 5.3 nedenfor.

Justisdepartementet skal legge til rette for en helhetlig og ansvarlig kriminalpolitikk. Samtidig med arbeidet for å effektivisere straffesaksbehandlingen er det et mål for departementet å forebygge kriminalitet og å hindre ny kriminalitet fra domfelte som har gjennomført straff. Denne siste formen for kriminalitetsbekjempelse kjennetegnes ved at den skal imøtekomme samfunnets og fornærmedes krav på beskyttelse, samtidig som lovbrøyteren ansvarliggjøres.

Departementet er opptatt av å se ulike tiltak i kriminalpolitikken i en større sammenheng. Det finnes tiltak som bidrar til en raskere straffesaksavvikling uten at dette er hovedformålet med dem. Denne kategorien omfatter tiltak som kan bidra til at saker kan holdes helt utenfor straffesakskjeden, at saker kan løses på annen måte enn gjennom domstolsbehandling, at straff kan gjennomføres med mindre bruk av fengsel, eller bidra til at den domfelte ikke faller tilbake til ny kriminalitet etter straffgjennomføringen.

Et vellykket kriminalitetsforbyggende arbeid betyr i forhold til målet om rask straffesaksavvikling at det er flere ressurser å bruke på de lovbrudd som ikke har latt seg forhindre. Med konfliktrådsbehandling – i et av landets 22 konfliktråd – kan det bli inngått en avtale mellom gjerningspersonen og den som er berørt av handlingen. I straffesaker kan mekling brukes som et alternativ eller supplement til straff.

"Restorative justice" (gjenopprettingsjustis) er en ny tilnæringsmåte til kriminell adferd, hvor lovbrudd defineres som en krenkelse av forholdet mellom ofre, gjerningsperson og samfunnsfellesskapet. De metoder som brukes, skal ta utgangspunkt i dette perspektivet. Gjennomføring av en slik prosess er i visse tilfeller anvendt som vilkår for påtaleunndlatelse, betinget dom m.v. Restorative justice kan være en del av innholdet i straffen eller et tiltak etter straffgjennomføring.

For tilfeller hvor det idømmes straff, er det iverksatt tiltak som skal sikre at straffen gjøres så målrettet som mulig i forhold til det som ofte er bakgrunnen for lovbruddet. Det er innført regler om promilleprogram som er et alternativ til ubetinget fengsel for domfelte som gjør seg skyldig i gjentatt promillekjøring, og det gjøres forsøk med narkotikaprogram under kontroll av en domstol. Domstolskontrollert narkotikaprogram skal være en alternativ straffreaksjon for rusmiddelmissbrukere som er dømt for narkotikarelatert kriminalitet. Mer generell rekkevidde har reglene om samfunnsstraff, som medfører at straff kan gjennomføres utenfor fengsel og gå ut på ulike typer samfunnsnyttig tjeneste, gjennomføring av et kursprogram eller lignende. Med virkning fra 1. januar 2006 er virkeområdet for bruk av samfunnsstraff utvidet slik at

samfunnsstraff kan idømmes i saker der det ellers ville blitt idømt frihetsstraff på inntil ett år.

For dem som soner idømt straff, tilbys det i økende grad utviklingsprogrammer eller samtalegrupper som kan bidra til å gjøre den enkelte bedre rustet til et liv uten kriminalitet etter løslatelsen. I 2004 deltok 1 720 innsatte i ulike programmer.

2.4 Foreliggende rapporter om hurtigere straffesaksavvikling

Det foreligger en rekke rapporter fra de senere år om tiltak for å effektivisere straffesakspleien. Nedenfor gis en oversikt over de viktigste rapportene.

Innenfor "Prosjekt hurtigere straffesaksbehandling" oppnevnte Justisdepartementet i juni 1999 to arbeidsgrupper med oppdrag å se nærmere på saksbehandlingstiden i straffesaker. Den ene arbeidsgruppen, ledet av assisterende riksadvokat Hans Petter Jahre, tok for seg perioden mellom anmeldelse og påtalevedtak. Den andre arbeidsgruppen, ledet av lagmann Jan Martin Flod, arbeidet med perioden fra påtalevedtak i politiet til fullbyrdelse. Begge arbeidsgruppene avga sluttrapport i juni 2000. Arbeidsgruppene fremmet forslag til både regelverksendringer og endringer i organisasjon og arbeidsmåte for øvrig. Mange av forslagene fra disse arbeidsgruppene (Arbeidsgruppe I og II) er fulgt opp tidligere, blant annet ved lov 28. juni 2002 nr. 55. Andre av forslagene danner bakgrunn for forslag som tas opp i dette høringsnotatet. I forbindelse med drøftelsen av disse forslagene kommer departementet tilbake til forslagene fra Arbeidsgruppe I og II.

I august 2003 ble det avholdt et møte mellom Justisdepartementet, representanter for Borgarting lagmannsrett, Oslo tingrett, Domstoladministrasjonen, Riksadvokatembetet, Oslo statsadvokatembeter, Politidirektoratet og Oslo politidistrikt. Formålet var å drøfte mulige tiltak for å effektivisere straffesaksavviklingen i Oslo. På grunnlag av denne kontakten ble det i september samme år opprettet en hurtigarbeidende arbeidsgruppe under ledelse av direktør i Oslo tingrett Stein Nilsen. Arbeidsgruppen skulle vurdere mulige endringer i rutiner, regelverk og samarbeid som kunne føre til en mer effektiv straffesaksavvikling i Oslo, og om mulig i landet for øvrig ("Osloprosjektet"). Arbeidsgruppen avga 1. desember 2003 rapporten "Hurtigere straffesaksavvikling" og januar 2005 en oppfølgingsrapport. Rapportene inneholder en lang rekke forslag til effektiviseringstiltak, herunder tiltak for enklere kommunikasjon mellom aktørene og forenkling av reglene om behandling av foreleggssaker i tingretten.

I april 2004 sluttførte Høyesterett domstolsbehandlingen av en straffesak om drap på ektefelle (den såkalte Anoooshe-saken, Rt. 2004 side 750). I en rapport fra samme år har lagmann Torolv Groseth og tingrettsdommer Tor Langbach sammenlignet straffesaksapparatets behandling av denne saken med svenske rettsmyndigheters behandling av en nokså parallell drapssak (Fadime-saken). Sammenligningen viste at den norske saken tok mye lengre tid enn den svenske. I rapporten gjør forfatterne noen refleksjoner om årsakene til forskjellene. De påpeker blant annet sider ved organiseringen av påtalemyndigheten som etter deres oppfatning bidrar til lang

saksbehandlingstid, og på det de oppfatter som generell aksept hos aktørene for at drapssaker tar lang tid.

I januar 2005 avga et utvalg nedsatt av Den norske Dommerforening en uttalelse med tittelen "Dommerstyring av straffesaker - god praksis for rask avvikling". Utvalget var ledet av høyesterettsdommer Karl Arne Utgård. Uttalelsen tok sikte på å bidra til en raskere avvikling av straffesaker gjennom å etablere en sterkere dommerstyring av sakene. Den oppfordrer til å ta initiativ til å få i stand en lokal fremdriftskultur som skal omfatte alle de profesjonelle aktørene i straffesaksbehandlingen, og til å holde regelmessige kontaktmøter aktørene imellom. Utvalget gjennomgår dommernes befatning med straffesakene i de ulike stadier og peker på hvordan de kan bidra til at saksbehandlingen kan gjennomføres raskest mulig innenfor gjeldende prosessregler.

Sommeren 2005 avga Delprosjekt Organisering, som er en del av det såkalte LOK-prosjektet i regi av Domstoladministrasjonen, en delrapport med tittelen "Aktiv saksstyring og saksavvikling i straffesaker". Rapporten gjelder primært saksbehandlingen i tingretten, og angir tiltak som kan føre til kortere saksbehandlingstid der. Tiltakene gjelder dels domstolenes organisering av straffesaksarbeidet, som for eksempel organisering av saksforberedelsen og arbeidet med beramning. Prosjektgruppen anbefaler blant annet å praktisere en hovedregel om å holde saksforberedende møter i saker som varer mer enn fem rettsdager, og oppfordrer til aktiv dommerstyring av hovedforhandlinger. Det gis anvisning på tiltak innenfor dagens regelverk som kan bidra til å øke andelen tilståelsessaker og å styrke kontakten mellom de ulike aktørene i straffesaksbehandlingen.

Det foreligger flere rapporter som primært tar for seg ulike sider ved elektronisk kommunikasjon i straffesaker, herunder mellom de ulike aktører i straffesakskjeden. De mest sentrale er rapporten "Elektronisk samhandling i straffesakskjeden – prosessforbedring i straffesakstjenesten" av januar 2003 fra en arbeidsgruppe nedsatt av Justisdepartementet (det såkalte DP5-utvalget) og rapporter om "Stifinner I" og "Stifinner II", om etablering av elektronisk saksflyt. DP5-utvalgets rapport inneholder forslag både om rutineendringer og om lovendringer, herunder i reglene om forkynnelse. Sistnevnte behandles i punkt 12 i dette høringsnotatet.

Endelig foreligger det enkelte rapporter som temamessig favner videre eller har en annen innfallsvinkel enn hurtighet i straffesaksavviklingen, men som likevel har kommentarer eller forslag av betydning for det som behandles her. Dette gjelder blant annet "God ressursutnyttning i domstolene – en forstudierapport", som er et produkt av Domstoladministrasjonens prosjekt "Domstoler i endring", og rapporten "Æ e itj fornærma, æ e forbanna" av 2005. Sistnevnte rapport er fra en arbeidsgruppe nedsatt av Justisdepartementet for å vurdere enkelte aspekter ved fornærmede og pårørendes møte med aktørene i straffesakskjeden. I utredningen "Fornærmede i straffeprosessen – nytt perspektiv og nye rettigheter" fra det såkalte Fornærmedeutvalget (NOU 2006: 10) er det fremsatt forslag om innføring av frister for berammelse av

hovedforhandlingen i saker om alvorlige integritetskrenkelser mot personer som var under 18 år på handlingstiden.

3 TIDLIGERE VEDTATTE LOVENDRINGER

I flere år har det vært en prioritert oppgave for Justisdepartementet å bidra til hurtigere straffesaksbehandling. Det er vedtatt en rekke lovendringer hvor ønsket om raskere saksgang har stått sentralt.

Ved *lov 3. mars 2000 nr. 13* ble straffeprosessloven § 13 endret, slik at den ikke lenger gir noe pålegg om å forene straffesaker. Dermed kan det nå fremmes flere saker mot en person som er siktet for flere lovbrudd. Endringen gjør det mulig å unngå forsinkelse selv om en siktet begår stadig nye lovbrudd som må etterforskes. Lovendringen trådte i kraft straks.

Ved *lov 2. mars 2001 nr. 7* ble straffeloven § 59 endret slik at det skulle legges større vekt enn før på tilståelser ved straffutmåling. Formålet med lovendringen var å gi den siktede et insitament til å tilstå, slik at saken kan behandles enklere og raskere. Lovendringen trådte i kraft straks. Ved *lov 20. mai 2005 nr. 28* (straffeloven 2005) §§ 77 og 80 er regelen om at en tilståelse skal tas i betraktning ved straffutmåling videreutviklet, og det er også vedtatt en endring i straffeprosessloven § 40 annet ledd om at det i straffedommer skal opplyses om § 77 er anvendt, og at det bør angis hvilken betydning tilståelsen har hatt for straffutmålingen. I dette høringsnotatet foreslås at endringen i straffeprosessloven § 40 annet ledd settes i kraft straks (punkt 11.2).

Ved *lov 4. mai 2001 nr. 16* ble reglene om forkynnelse av dommer i straffesaker vesentlig endret (domstolloven ny § 159 a, jf. straffeprosessloven § 42 og § 310 mv.). Formålet var at forkynnelsen av dommer skal gå raskere, slik at man raskere når frem til en rettskraftig dom, og en eventuell fullbyrdelse kan starte. Ved samme lov ble også adgangen til å avsi tilståelsesdom i saker om kjøring uten førerrett utvidet, jf. straffeprosessloven § 248. Dermed kan flere slike saker behandles raskt og enkelt. Lovendringen trådte i kraft 1. juli 2001.

Ved *lov 28. juni 2002 nr. 55* ble det vedtatt en rekke lovendringer for å sikre en hurtigere straffesaksbehandling. De fleste endringene trådte i kraft 1. oktober 2002 og gjelder:

- nye frister for å beramme hovedforhandling. To-ukersfristen for å beramme hovedforhandling i tingretten etter straffeprosessloven § 275 første ledd skal også gjelde for lagmannsrettens berammelse av ankeforhandlinger.

- nye frister for avholdelse av hovedforhandling. Hovedforhandling skal avholdes så snart som mulig, jf. straffeprosessloven § 275 annet ledd. I saker hvor den siktede enten var under 18 år da forbrytelsen ble begått eller sitter varetektsfengslet når saken berammes, skal hovedforhandlingen som hovedregel være påbegynt innen seks uker

etter at saken kom inn til tingretten, eventuelt innen åtte uker etter at anke til lagmannsretten er henvist til ankeforhandling.

- en viss begrensning i det frie valget av forsvarer eller bistandsadvokat. Retten kan oppnevne en annen forsvarer enn den siktede har ønsket, eventuelt en annen advokat enn den fornærmede har ønsket, dersom dette er nødvendig for å unngå forsinkelse av betydning for saken, jf. straffeprosessloven §§ 102 og 107 b.

- en viss utvidelse av rettens adgang til å avskjære bevis, jf. straffeprosessloven §§ 292 og 293.

- den siktede og vitner har fått møteplikt for politiet for å avklare om de ønsker å forklare seg eller ikke, jf. straffeprosessloven § 230 tredje ledd.

- retten kan treffe beslutning om at vitner skal avhentes hvis det er grunn til å frykte at vitnet vil utebli uten gyldig forfall fra en hovedforhandling som vedkommende er lovlig innkalt til, og uteblivelsen vil føre til en ikke uvesentlig forsinkelse av saken, jf. straffeprosessloven § 115 tredje ledd. Formålet er å sikre at straffesaker ikke må utsettes fordi et vitne ikke møter.

- endring i reglene om beregning av ankefristen for påtalemyndigheten, jf. straffeprosessloven § 310 første og tredje ledd. En ytterligere endring av § 310 tredje ledd tas opp i dette høringsnotatet, i punkt 8.

- utvidelse av adgangen til å heve en ankesak, jf. straffeprosessloven § 336.

Ved *lov 21. mars 2003 nr. 18* er det lovfestet en hovedregel om at påtalemyndigheten skal avgjøre spørsmålet om tiltale innen seks uker etter at vedkommende er å anse som mistenkt i saker hvor den mistenkte var under 18 år på handlingstiden. Endringen trådte i kraft 1. april 2003.

Ved *lov 25. april 2003 nr. 24* ble det vedtatt en ny § 197 a i domstolloven som slår fast at Kongen ved forskrift kan bestemme at kommunikasjon med domstolene som etter loven må skje skriftlig, også kan skje elektronisk. Videre gir bestemmelsen hjemmel for forskrift med unntak fra lovbestemte krav til skriftlig kommunikasjon med domstolene når kommunikasjonen skjer elektronisk, og for nærmere regler om elektronisk kommunikasjon med domstolene, herunder om signering. Den nye bestemmelsen trådte i kraft 28. oktober 2002. Fra årsskiftet 2005/2006 er det satt i gang et prøveprosjekt med økt bruk av fjernmøteteknologi i domstolene. Blant annet åpnes det for at fjernmøteteknologi skal kunne nyttes i fengslingsaker. Prøveordningen skal danne grunnlag for å vurdere om bruk av slik teknologi på visse områder bør gjøres til et permanent alternativ til ordinære rettsmøter der aktørene er fysisk til stede.

Ved *lov 19. desember 2003 nr. 125* ble politiets påtalekompetanse noe utvidet, slik at færre straffesaker må påtalevurderes i to ledd. Endringen trådte i kraft 1. april 2004.

Den 1. januar 2006 trådte i kraft en ny stykkprisforskrift (*forskrift 12. desember 2005 nr. 1442* om salær fra det offentlige til advokater m.fl. etter faste satser ved fri rettshjelp og i straffesaker (stykkpriser)). Forslaget til ny stykkprisordning ble fremmet av Bondevik II-regjeringen, jf. St. prp. nr. 1 (2005-2006), og av nåværende regjering, jf. St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2005-2006). Stortinget har godkjent den nye stykkprisordningen ved B.innst. S. nr. 4 (2005-2005) og vedtak i Stortinget 1. desember 2005.

Forskriften innebærer vesentlige endringer i og utvidelser av stykkprisordningen på strafferettsområdet. Multiplikatoren for forsvarerens bistand er noe endret for enkelte hovedforhandlinger, og det er innført stykkpris i fengslingssaker, tilståelsesdomssaker og for bistandsadvokater under hovedforhandling. Forskriften med kommentarer er inntatt i rundskriv G-13/05. Departementet vil følge utviklingen av den nye stykkprisordningen nøye, i tråd med Justiskomiteens anmodning i B.innst. S. nr. 4 (2005-2006).

4 ANNET RELEVANT LOVARBEID SOM PÅGÅR

4.1 Økt bruk av administrative sanksjoner

Når det vedtas regler innenfor et samfunnsområde, må det normalt også etableres et system for å reagere på overtredelser. I mange tilfeller er dette behovet ivaretatt ved at den aktuelle loven gir bestemmelser som hjemler straff. Ett av mange eksempler på slike lover er vegtrafikkloven, som i kapittel V har regler om straff for den som bryter reglene om atferd i trafikken. I relasjon til straffeloven betegnes slike lover gjerne som "særlovgivning".

I takt med samfunnsutviklingen er det etter hvert vedtatt en stor mengde særlover med straffebestemmelser. Utviklingen har medført at vi har fått en situasjon hvor svært mange regelbrudd er straffbare, også regelbrudd av forholdsvis bagatellmessig karakter som det ikke uten videre er rimelig å betegne som kriminalitet. Mange straffebestemmelser har dessuten blitt stående som "tomme trusler", eksempelvis fordi det ordinære straffeapparatet ikke har kapasitet til å forfølge overtredelsene. På denne bakgrunn har et regjeringsoppnevnt utvalg (Sanksjonsutvalget) avgitt en utredning – NOU 2003: 15 Fra bot til bedring – med forslag til et system for større bruk av administrative sanksjoner og mindre bruk av straff. Sanksjonsutvalget anbefaler at lovgivningen gjennomgås med sikte på å erstatte hjemler for straff med regler om at forvaltningen innenfor de ulike sektorer kan ilegge administrative sanksjoner, typisk i form av gebyr. Utvalget har utformet mønsterbestemmelser for en slik reform, og forslag til egne kapitler om administrative sanksjoner i tvangsmidler i forvaltningsloven.

Sanksjonsutvalgets utredning ble sendt på høring i oktober 2003. Utredningen var en viktig del av grunnlagsmaterialet for Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) Om lov om straff. Departementet arbeider med oppfølgingen av de øvrige forslagene i utredningen.

4.2 Utvidelse av området for forenklet forelegg

Etter særskilte regler i vegtrafikkloven, tolloven og småbåtloven kan visse typer lovbrudd innenfor disse områdene møtes med forenklet forelegg. Forenklet forelegg er – på samme måte som ordinært forelegg – et tilbud om å gjøre opp for lovbruddet ved å betale en bot. Det spesielle ved forenklet forelegg sammenlignet med ordinært forelegg er at det anvendes faste, standardiserte bøtesatser, at forelegget ilegges av en tjenestemann i politiet eller tollvesenet, at det stilles mindre krav til angivelsen av det aktuelle straffebudet og beskrivelsen av det straffbare forholdet, samt at forelegget ikke registreres i bøtereisteret.

I NOU 2003: 15 Fra bot til bedring har Sanksjonsutvalget vurdert om området for forenklet forelegg bør utvides til saker hvor det nå utstedes ordinært forelegg. Utvalget anbefaler å utvide ordningen, slik at det kan utstedes forenklet forelegg blant annet for flere typer overtredelser av vegtrafikkloven, bruk og besittelse av mindre kvanta narkotika til eget bruk, naskeri og bæring av kniv på offentlig sted. Det foreslås en felles hjemmel for ordningen i straffeprosessloven og en begrenset registreringsordning.

Sanksjonsutvalgets forslag om forenklet forelegg var på høring sammen med de øvrige deler av utvalgets utredning. Departementet tar sikte på å komme tilbake til spørsmålene om utvidet bruk av forenklet forelegg i den proposisjonen om hurtigere straffesaksbehandling som skal følge opp dette høringsnotatet.

4.3 Innkalling til straffegjennomføring – overføring av kompetanse fra politiet til kriminalomsorgen

Etter straffeprosessloven § 455 annet ledd er det politiet som setter i verk fullbyrding av straff og andre reaksjoner. Likeledes er det politiet som gir en domfelt som er på frifot, og som skal gjennomføre frihetsstraff eller samfunnsstraff, pålegg om å møte frem for gjennomføringen, jf. § 461 første ledd. Arbeidsgruppe II under "Prosjekt hurtigere straffsaksbehandling" har foreslått at oppgaven med å sette i verk straffullbyrdingen og å gi pålegg om fremmøte for fullbyrdelse (herunder å behandle søknader om soningsutsettelse) skal overføres til kriminalomsorgen. Forslaget har vært på høring, og er gjentatt i rapporten fra DP5-utvalget. Også dette forslaget vil departementet komme tilbake til i proposisjonen om hurtigere straffesaksbehandling.

4.4 Endring av reglene om valg og uttaking av lekdommere

Det regjeringsoppnevnte Lekdommerutvalget la i utredningen NOU 2002: 11 Dømmes av likemenn frem forslag til endring av domstollovens regler om valg og uttaking av lekdommere. Bakgrunn for arbeidet var blant annet at gjeldende regler foreskriver en svært omstendelig prosedyre, og at flere av bestemmelsene er innholdsmessig foreldet. Lekdommerutvalgets utredning er fulgt opp med en rapport av oktober 2004 fra en arbeidsgruppe nedsatt av Domstoladministrasjonen, som har vurdert behovet for revisjon av domstolloven kapittel 5. Både NOU 2002: 11 og rapporten av oktober 2004 har vært på høring, og departementet tar sikte på å fremme en odelstingsproposisjon

om endringer av domstollovens regler om valg og uttaking av lekdommere i løpet av 2006. Også dette høringsnotatet inneholder enkelte forslag om endring av reglene i domstolloven kapittel 5. Forslagene til oppfølging av NOU 2002: 11 og arbeidsgruppens rapport og forslagene i dette høringsnotatet vil bli samordnet i de to proposisjonene (om endringer i domstollovens regler om valg og uttaking lekdommere og om hurtigere straffesaksbehandling).

5 ANDRE TILTAK ENN LOVENDRINGER

5.1 Kultur- og holdningsendringer

En del straffesaker bruker flere år gjennom straffesaksapparatet, i en del tilfeller uten at det er noe ved selve saken som forklarer tidsbruken. I en slik situasjon kan det lett utvikle seg en holdning om at lang saksbehandlingstid er en slags normalt tilstand, som ikke kan rokkes ved. Ikke minst gjelder dette for sakstyper som er spesielt alvorlige, hvor alvoret alene kan foranledige en forventning om at saken vil ta lang tid, selv om det rent faglig kanskje ikke er noe spesielt problematisk ved den. I rapporten "En sammenlignende gjennomgang av "Fadime"-saken og "Anooshe"-saken" viser Groseth og Langbach til et "ting tar tid"-syndrom som én del av forklaringen på lang saksbehandlingstid (rapporten side 7). Målet må naturligvis være at tidsbruken i den enkelte sak bestemmes av selve saken, og ikke av hvor lang tid andre saker tar.

I oktober 2004 arrangerte Justisdepartementet og Domstoladministrasjonen et seminar om effektiv straffesaksavvikling, der samhandling mellom aktørene var et sentralt tema. Seminaret hadde bred deltagelse fra blant annet domstolene, advokatstanden og påtalemyndigheten. Det førte til at det ble arrangert regionvise møter for å bedre samhandlingen og effektiviteten, såkalte kontaktmøter og aktørkonferanser. Eksempelvis ble det i august 2005 avholdt en aktørkonferanse i regi av Borgarting lagmannsrett, Oslo tingrett, Oslo statsadvokatembeter, Oslo politidistrikt og Forsvarergruppen av 1977. Sentrale tema var berammingsprosessen, det frie forsvarervalg, tilståelsessaker og tilståelsesrabatt, mulighetene for tilskjæring av saken, eksaminasjon av parter og vitner og muligheten for bevisavskjæring. I Oslo er det også etablert kontaktmøter mellom tingretten, Oslo statsadvokatembeter, ØKOKRIM, Oslo politidistrikt, Den Norske Advokatforening og Forsvarergruppen av 1977. Frostating lagmannsrett og Hålogaland lagmannsrett har tatt initiativ til tilsvarende regionalt samarbeid.

Videre nevnes at det i 2005 ble arrangert fellesseminar om blant annet strafferett og straffeprosess i samarbeid mellom Kompetanseutvalget for dommere (et organ for Domstoladministrasjonen), Advokatforeningen og Etterutdanningsrådet for den høyere påtalemyndighet, og at dette er planlagt fulgt opp med et tilsvarende seminar. Denne typen seminar antas å bidra til å skape en felles kultur og forståelse for at alle aktørene – innenfor rammen av egen rolle – har et ansvar for å bidra til effektiv behandling av straffesakene.

I forbindelse med seminaret i Trondheim i oktober 2004 ble det nedsatt en arbeidsgruppe med representanter fra Justisdepartementet, riksadvokaten, Politidirektoratet, Domstoladministrasjonen, Kompetanseutvalget for dommere og Advokatforeningen, som fulgte opp deler av det som ble tatt opp under seminaret. Etter at arbeidsgruppen avsluttet sitt arbeid i mars 2005, besluttet Justisdepartementet at samarbeidet mellom de samme institusjonene skal videreføres i en ny gruppe – "Forum for samhandling i straffesakskjeden". Gruppen skal møtes jevnlig og øve påtrykk på arbeidet, være et forum for informasjonsutveksling og gi anbefalinger og foreslå tiltak. Forumet ble etablert høsten 2005.

Også Domstoladministrasjonen har iverksatt ulike effektiviseringstiltak. I 2003 gjennomførte DA prosjektet "Domstoler i endring", som munnet ut i en rapport med samme navn. Prosjektets formål var å fremlegge synspunkter og forslag til tiltak som kunne bidra til en god og effektiv ressursutnytting i domstolene. For å sikre en strukturert oppfølging av det foreslåtte, etablerte DA det såkalte "LOK-prosjektet". Det er organisert i tre delprosjekter: Delprosjekt ledelse, Delprosjekt organisering og Delprosjekt kompetanse.

Delprosjekt ledelse har blant annet sett på utforming av lederkriterier, i perspektivet god ledelse som grunnlag for godt arbeidsmiljø, god ressursutnyttelse og effektiv domstolsdrift. Delprosjekt organisering har behandlet temaer som tildeling og overføring av saker (herunder tilfældighetsprinsippet), aktiv saksstyring, organisering av saksbehandlernes oppgaver, oppgavefordelingen mellom saksbehandler og dommer, delegering og permanente ordninger for erfaringsutveksling. Sommeren 2005 ble det avgitt en delrapport om "Aktiv saksstyring og saksavvikling i straffesaker", som har en oversikt over tiltak for kortere saksbehandlingstid og mer effektiv gjennomføring av straffesaker i domstolene (omtalt også i punkt 13 i dette høringsnotatet). Delprosjekt kompetanse skal lage en overordnet strategi for fremtidig kompetansebygging og opplæringsaktiviteter i domstolene. Det er blant annet arbeidet med å styrke begynneropplæringen for dommere og opplæringstilbudet for dommerfullmektigene. LOK-prosjektet ble avsluttet i mars 2006, og Domstoladministrasjonen vil ta stilling til oppfølgingen av de enkelte utredninger og fremlagte forslag.

Den dommerfaglige kompetanseutviklingen foregår i regi av Kompetanseutvalget for dommere (KFD). Utvalget arrangerer blant annet jevnlig seminarer om praktisk straffesaksarbeid, etikk, vitnepsykologi og eksaminasjon. Kompetanseutvalget arrangerer i samarbeid med påtalemyndigheten og advokatgruppen seminarer om samhandling ved avviklingen av straffesaker. KFD tildeler dessuten stipend til ulike tiltak av kompetansebyggende karakter, og har oppfordret til økt regional og lokal aktivitet hva gjelder kulturbygging og effektiviseringsarbeid mellom aktørgruppene i straffesakskjeden.

5.2 Økt grad av dommerstyring

Det rettes stadig større oppmerksomhet mot dommerens rolle i saksavviklingen. I den nye tvisteloven er det forutsatt at dommeren skal drive en vesentlig mer aktiv

saksstyring enn det som er vanlig i dag. En aktiv dommerrolle er nødvendig for å oppnå en rask saksbehandling, konsentrasjon om de sentrale og omtvistede spørsmål og tilpasning av saksbehandlingens omfang til tvistens betydning (proporsjonalitet). Forutsetningen om stor grad av dommerstyring kommer til uttrykk i tvisteloven både i en generell regel om rettens plikt til aktiv saksstyring (tvisteloven § 11-6) og i bestemmelser som omhandler de ulike steg i saksbehandlingen.

For straffesaker avga et utvalg nedsatt av styret i Den norske Dommerforening en uttalelse i januar 2005 med tittelen "Dommerstyring i straffesaker – god praksis for rask avvikling". I uttalelsen heter det blant annet:

"Siktemålet med uttalelsen er å bidra til arbeidet som i dag gjøres med å få til en raskere avvikling av straffesaker. At det avgis en slik uttalelse, er en erkjennelse av at det i dag ofte ikke går raskt nok. En erkjennelse av dette er i seg selv viktig. Utvalget søker å stille opp en del punkter for å få fram hva som vil være god dommerpraksis for å oppnå raskere straffesaksbehandling."

Innledningsvis i uttalelsen er det gitt noen hovedsynspunkter:

"Tittelen på uttalelsen – som er satt av utvalget selv – gir uttrykk for et hovedsynspunkt fra utvalget: Dommerne skal – i større grad enn tidligere – styre gjennomføringen av en straffesak. Dette er et viktig skifte av fokus, fra en holdning der dommerne i stor grad har administrert de andre aktørenes arbeid i retten, til en holdning der dommerne i større grad tar ansvaret for framdrift og gjennomføring. Det må understrekes at det er tale om en gradforskjell. Tanken er først og fremst å utnytte bedre de mulighetene som ligger i gjeldende lovverk, og ikke å gjennomføre grunnleggende endringer i systemene.

Det er også viktig med en endret oppfatning av hvor lang tid det bør ta før en straffesak kommer for retten. Riktignok kan dommerne her – til en viss grad med unntak av saker med fengsling – bare påvirke tidsbruken fra saken kommer inn til retten og fram til pådømmelse. Det må innarbeides en oppfatning i alle ledd om at saker må gå raskere enn i dag. At domstolene tar tak i tiden for egen saksbehandling, gir selvsagt også domstolene større legitimitet til å gripe inn mot tidsbruken hos politi og påtalemyndighet, og også – når det er aktuelt – mot lang tid før fullbyrding av straffen."

Uttalelsen er distribuert til samtlige dommere i landet, og utvalget anbefaler at innholdet diskuteres grundig og følges opp lokalt. Oslo tingrett ga i september 2005 ut en "Veiledning for avvikling av straffesaker i Oslo tingrett", som i stor grad er en lokalt tilpasset versjon av uttalelsen fra Dommerforeningens utvalg. Tilsvarende har uttalelsen vært en del av grunnlagsmaterialet for Domstoladministrasjonens delrapport "Aktiv saksstyring og saksavvikling i straffesaker".

Som også uttalelsen fra Dommerforeningens utvalg indikerer, er det potensial for økt grad av dommerstyring i straffesaker innenfor rammene av dagens regelverk. Eksempelvis følger det av straffeprosessloven § 262 første ledd tredje punktum at

rettens formann kan be påtalemyndigheten om utlån av sakens dokumenter. Bestemmelsen representerer på mange måter et unntak fra utgangspunktet om at det er under hovedforhandlingen at retten skal presenteres for saken, og det er ikke meningen at retten rutinemessig skal be om utlån av saksdokumentene. Oppstår det tvil eller uenighet under saksforberedelsen, for eksempel om hvor mye tid som skal settes av til hovedforhandlingen, om det bør oppnevnes forsvarer etter straffeprosessloven § 100 annet ledd eller om behovet for bevisførsel, kan imidlertid dette være et hensiktsmessig tiltak. Videre følger det av § 262 tredje ledd at retten i særlige tilfeller kan be påtalemyndigheten om en redegjørelse for saken. Dette kan lette tilnærmingen til saker som erfaringsmessig kan være kompliserte, slik som saker om økonomisk kriminalitet eller miljøkriminalitet.

Etter straffeprosessloven § 272 kan retten innkalle til rettsmøte under saksforberedelsen til behandling av spørsmål blant annet om avvisning, bevisavskjæring, vitneplikt, om et vitne skal forklare seg anonymt og om siktede eller andre skal pålegges å forlate rettssalen under deler av hovedforhandlingen. Retten og partene kan også ha mer uformell kontakt om avviklingen av saken. Det er liten tvil om at muntlig kontakt mellom partene under saksforberedelsen i mange tilfeller kan bidra til at hovedforhandlingen blir mer konsentrert om det som er av betydning for pådømmelsen.

Etter departementets syn er det viktigere at dommerne aktivt tar i bruk de styringsmuligheter som lovgivningen faktisk gir, enn å innføre nye regler om økt dommerstyring nå. Departementet slutter seg til oppfordringen fra Dommerforeningens utvalg om å innarbeide en oppfatning i alle ledd i straffesakskjeden om at saksbehandlingen må gå raskere, og at dommerne – i større grad enn tidligere – skal styre gjennomføringen. Med tanke også på den understreking av dommerens styringsansvar som ligger i den nye tvisteloven er det grunn til å vente en positiv utvikling også for straffesakenes vedkommende.

5.3 Elektronisk samhandling i straffesakskjeden – arbeidsprosesser og IKT

5.3.1 Innledning

Elektronisk samhandling og bedre beslutningsinformasjon er sentrale mål i justissektorens IKT-strategi for perioden 2004-2007. Elektronisk samhandling kan bidra til mer rasjonell og effektiv oppgaveløsning, høyere kvalitet i leveransene og mer brukervennlige tjenester. Det er et mål at elektronisk samhandling skal bli den foretrukne kommunikasjonsform mellom virksomhetene i justissektoren, advokater og med andre aktører. Straffesakskjeden er viet særlig oppmerksomhet i dette arbeidet.

I IKT-strategien beskrives målene og retningen for en helhetlig informasjons- og teknologiarkitektur. Strategien skal bidra til forutsigbarhet for sektor og samhandlende aktører i forhold til teknologiske valg. I strategiperioden skal elektronisk informasjonsutveksling tas i bruk der det bidrar til å redusere saksbehandlingstiden,

øke informasjonskvaliteten og forbedre informasjonstilgangen. Dette skal gjennomføres kostnadseffektivt og i tråd med gjeldende krav til informasjons- og rettssikkerhet.

Det langsiktige målet er at helelektronisk saksflyt og saksmappe skal redusere behovet for sending og flytting av fysiske dokumenter til et minimum. Dette fordrer blant annet at elektronisk informasjon gjøres juridisk holdbar, eksempelvis ved bruk av elektroniske signaturer.

For å nå målene om kostnadseffektive, fleksible og sikre løsninger for elektronisk samhandling må utvikling av eksisterende og nye systemløsninger og endring av arbeidsprosesser skje planmessig og koordinert. Justisdepartementet har satt i gang en rekke tiltak for å nå målene, jf. punkt 5.3.2 til 5.3.6 straks nedenfor. Flere utfordringer venter, jf. punkt 5.3.7.

En av gevinstene av arbeidet med elektronisk saksflyt og samhandling er at det kan avdekke unødig tungvinte rutiner, og nye samarbeidsformer kan gi økt effektivitet. Punkt 5.3.8 omhandler enkelte tiltak som ikke primært gjelder elektronikk, men som er produkter av det fokus på samhandling som ligger i utvikling og bruk av elektronikken.

5.3.2 Overordnet arkitekturplan

I 2003 ble det utarbeidet en foreløpig og overordnet arkitekturplan for IKT i justissektoren.

Utviklingen av IKT-systemer i straffesakskjeden har tidligere ikke blitt sett i sammenheng. Politiet, påtalemyndigheten, domstolene og kriminalomsorgen har hatt hver sine ulike prioriterings- og utviklingsforløp. Det er derfor en stor grad av dobbeltlagring av informasjon og overlappende funksjonalitet i justissektorens systemer. Videre mangler det samordning og harmonisering av begreper og strukturer, og det er utstrakt bruk av komplekse og overlappende kodeverk. Dette medfører at det er vanskelig å sammenstille informasjon på tvers av straffesakskjeden.

Til tross for informasjonsfellesskap, er nesten alle systemene i straffesakskjeden avgrenset til å tjene spesialiserte behov innen "egen" delsektor. Selv innen samme delsektor vil man finne systemer med overlappende funksjonalitet. Grensene mellom dagens systemer er derfor ikke nødvendigvis de riktige ut fra de arbeidsprosessene systemene skal understøtte. Teknisk er det slik at dagens systemer er opprettet på ulike tidspunkter over en periode på mer enn 20 år, uten føringer fra en overordnet informasjonsstrategi, verken for den enkelte delsektor eller for justissektoren samlet.

En felles informasjonsarkitektur vil legge til rette for informasjonsdeling i en helt annen grad enn det man har i dag. Informasjonsarkitekturen skal gi sektoren et bedre grunnlag for beslutningsinformasjon og gi et enhetlig begrepsapparat og kodeverk. Et hovedmål med informasjonsdelingen er at korrekt informasjon blir tilgjengelig for alle som har et behov for denne i tjenesten, så snart informasjonen foreligger. Dette blir

spesielt viktig i en utvikling mot flere saker, krav til høyere tempo, større datamengder og økende kompleksitet.

En enklere og helhetlig sektorovergripende løsning basert på en tjenesteorientert arkitektur vil forenkle samarbeidet i sektoren, både internt og i forhold til eksterne aktører. Rasjonaliseringsgevinster vil kunne tas ut knyttet til saksbehandlingen, og strategiske gevinster vil kunne realiseres knyttet til eksempelvis etterforskning og kriminalitetsforebyggende arbeid.

En god applikasjonsarkitektur bør ha positiv effekt på fremtidige systemutviklingskostnader. Den bør også kunne være mer robust for forandringer enn det man opplever med dagens systemer.

Den overordnede arkitekturplanen for IKT danner grunnlaget for utarbeidelse av arkitekturplaner i den enkelte delsektor. Erfaringene fra dette arbeidet vil i sin tur bli benyttet til oppdatering og utforming av en endelig overordnet arkitekturplan for IKT i justissektoren. Denne ventes vedtatt i løpet av første halvår 2006.

5.3.3 Overordnet teknologiplan

I 2005 ble det utarbeidet en overordnet teknologiplan som gir anbefalinger om valg av teknologi for å realisere en tjenesteorientert IKT-arkitektur i justissektoren. En tjenestesteorientert IKT-arkitektur representerer en ny måte å tenke systemutvikling på, men baserer seg på moden teknologi. Teknologi for integrasjon, teknisk evne til å koble sammen løsninger som fysisk ikke hører sammen, (f.eks. to forskjellige IKT-systemer), sikkerhet og teknologistandardisering er sentrale områder som er behandlet i teknologiplanen.

Teknologiplanen er basert på IKT-strategiens føringer om blant annet krav til sikkerhet, kostnadseffektive anskaffelser, bruk av markedsstandarder og ”modne” teknologier. Det har også vært et mål å legge de tekniske anbefalingene tett opp mot de føringer Moderniseringsdepartementet har gitt, blant annet om bruk av åpne standarder og stimulering til økt konkurranse i IKT-leveransene.

5.3.4 Elektronisk saksbehandlingsprogram for den høyere påtalemyndighet

I 2005 ble det foretatt tilpasninger av politiets elektroniske saksbehandlingssystem til den høyere påtalemyndighet. Sistnevntes behov for elektronisk samhandling med andre aktører i straffesakskjeden er nå i det vesentlige dekket på kort sikt.

5.3.5 Videokonferanse

Bruk av videokonferanser og annen fjernmøteteknologi vil kunne bidra til en mer effektiv og fleksibel rettergang. Det kan gi gevinster i form av bedre ressursutnyttelse for både partene, domstolene og samfunnet for øvrig. Domstolene vil generelt bli mer tilgjengelige for brukerne. Økt bruk av fjernmøter vil dessuten gi visse miljømessige gevinster som følge av redusert transport og reisevirksomhet. I dag bruker politiet betydelige ressurser på å bringe siktede i straffesaker til og fra rettsmøter, særlig i

fengslingsaker. Om bruk av videokonferanse i slike saker også er akseptabel i lys av andre hensyn, vil det kunne redusere arbeid og kostnader til både transport, vakt hold og sikring. Eventuelle frigjorte ressurser i slike saker vil gi mulighet for omdisponering til politifaglig arbeid.

Ved lov 21. desember 2005 nr. 130 om endring i domstolloven ble det vedtatt en lovhjemmel for en begrenset prøveordning med bruk av videokonferanser og annen fjernmøteteknologi i nærmere utvalgte domstoler (domstolloven § 143). I saker som faller inn under prøveordningen vil disse domstolene kunne gå lenger i å benytte videokonferanseutstyr til fjernmøter og fjernavhør enn det er adgang til etter dagens regler ellers. Prøveordningen omfatter bruk av fjernmøteteknologi ved saksforberedende rettsmøter og hovedforhandling i sivile saker, ved rettsmøter om inngåelse av rettsforlik i medhold av forskrift om forsøksordning med rettsmegling 13. desember 1996 nr. 114, ved rettsmøter om varetektsfengsling etter straffeprosessloven, ved rettsmøter for behandling av tilståelsessaker etter straffeprosessloven § 248, og ved fjernavhør av vitner, sakkyndige og tolker.

Forskrift 21. desember 2005 nr. 1611 om prøveordning med bruk av fjernmøteteknologi i domstolene trådte i kraft 1. januar 2006. Et utkast til forskriften var sendt på høring 21. juni 2005. Forslaget til regler var utformet med utgangspunkt i ny tvistelov og gjeldende regler for fjernavhør av vitner og sakkyndige, jf. forskrift 8. november 1991 nr. 727 om fjernavhør av vitner og sakkyndige. Det kom ikke vesentlige innvendinger mot forslaget. Enkelte høringsinstanser mente at prøveordningen burde omfatte flere typer rettsmøter enn foreslått, og at det ikke burde oppstilles vilkår om samtykke fra den siktede eller partene. Departementet fremholdt i Ot.prp. nr. 27 (2005-2006) side 13 at det bør oppnås mer erfaring før adgangen til bruk av fjernmøteteknologi ble utvidet nevneverdig i forhold til forslaget i høringsbrevet. Bruk av videokonferanse i rettsmøter vil i prøveordningen normalt kreve samtykke fra den siktede eller partene, og det er også et vilkår at dommeren finner fremgangsmåten forsvarlig og ubetenkelig. Dermed knytter det seg ikke nevneverdige rettssikkerhetsproblemer til prøveordningen.

Bakgrunnen for forskriften er et forprosjekt i regi av Domstoladministrasjonen, gjennomført høsten 2003, hvor aktuelle sakstyper og rettslige spørsmål tilknyttet bruk av videokonferanse i domstolene ble vurdert, og et tiltak om bruk av videokonferanser i IKT-handlingsplanen for justissektoren 2004-2007. Et sektorovergripende prøveprosjekt, "Videokonferanseprosjektet", ble etablert i desember 2004. Formålet med prosjektet er å vurdere bruk av videokonferanse i justissektoren, samt å høste erfaring med bruk av videokonferanseteknologi i straffesaker og sivile saker, jf. Ot. prp. nr. 51 (2004-2005) kapittel 19.

Prøveprosjektet skal utrede fordeler og ulemper med bruk av videokonferanse i forbindelse med konkrete arbeidsoppgaver og arbeidsprosesser. Gevinster i form av redusert tidsbruk, sparte midler og redusert sikkerhetsrisiko ved fangetransport skal vurderes opp mot rettssikkerhetshensyn og kostnader til nyanskaffelse og drift av

videokonferanseutstyr. Prøveordningen skal danne grunnlag for å vurdere om bruk av fjernmøteteknologi på visse områder bør gjøres til et permanent og generelt alternativ til ordinære rettsmøter med fysisk nærvær av aktørene. Prosjektet skal avsluttes 1. juli 2007.

5.3.6 Samordning av IKT i justissektoren

For å sikre at den videre utvikling innen IKT gjennomføres koordinert, er det opprettet en koordineringsgruppe som blant annet skal vurdere om prosjekter har grensesnitt mot arkitektur- og migreringsplaner innenfor IKT. Grensesnittet kan gjelde teknologi, informasjonsstruktur, sikkerhetsmessige forhold eller annet. Koordineringsgruppen rapporterer til Styringsgruppen for sektor-IKT. I tillegg er det opprettet et IKT-råd som består av ledere med IKT-ansvar i departementet og berørte delsektorer. Rådet skal blant annet bidra i utformingen av forslag til IKT-strategi og IKT-handlingsplan for sektorovergrepene samt gi råd til Styringsgruppen for sektor IKT.

5.3.7 Flere utfordringer fremover

Med basis i IKT-strategien for justissektoren 2004-2007 og overordnede arkitektur- og teknologiplaner, er det utarbeidet planer som beskriver hvordan overgangen fra dagens IKT-løsninger til nytt systemlandskap kan gjennomføres samtidig som saksbehandlingen opprettholdes.

Med tanke på en størst mulig integrasjon mellom justissektorens fremtidige IKT-systemer, basert på ny IKT-arkitekturplan, vil det bli vurdert å fornye og harmonisere sentrale begreper, kodeverk og identifikatorer. Justisdepartementet har satt i gang et arbeid med å overveie hvilke tiltak som bør settes i verk for å sikre at neste ledd i straffesakskjeden skal kunne gjenbruke informasjon om regelverk og avgjørelser fra politiet, påtalemyndigheten, domstolene og kriminalomsorgen.

Tilgang til, og gjenbruk av, kvalitetssikret informasjon fra kilden skal blant annet bidra til færre manuelle registreringsrutiner, økt informasjonskvalitet og bedre tilgang til beslutningsinformasjon på tvers av straffesakskjedens virksomheter. Samtidig vil det gi muligheter for enklere og mer presis analyse- og statistikkproduksjon på tvers av virksomhetene.

Det er viktig at all informasjon i straffesaksbehandlingen blir knyttet til rett person, foretak eller organisasjon. I dag forekommer det at én og samme person er registrert med flere ulike identiteter i straffesakssystemene. Konsekvensen kan bli at informasjon om samme person, foretak eller organisasjon ikke blir sett i sammenheng. Dette vil igjen kunne gi uheldige konsekvenser for etterforskning, påtale, pådømmelse og fullbyrdelse av straffesaker. For å oppnå en rasjonell og betryggende utveksling av etatsdata i straffesakskjeden, må det utarbeides en felles, entydig personidentifikator (PID). Den felles identifikator må omfatte både norske og utenlandske identifikatorer.

Justisdepartementet har satt i gang et prosjekt med formål å utrede bruk og forvaltning av identifikatorer for personer, foretak og organisasjoner. Prosjektet vil omfatte mange

av de samme problemstillinger som utredes av en arbeidsgruppe ledet av Finansdepartementet under tittelen "Utveksling av grunndata på personinformasjonsområdet" (se St.prp. nr. 1 (2005-2006) fra Finansdepartementet Del II, Programområde 23 Finansadministrasjon). Om det er behov for en særskilt identifikator innen justissektoren og straffesakskjeden, avhenger blant annet av resultatene fra Finansdepartementets arbeid.

Ved økt bruk av elektronisk kommunikasjon og integrasjon mellom delsektorenes informasjonssystemer, må kommunikasjonspartene samarbeide tett i sikkerhetsfaglige spørsmål. Det må etableres, vedlikeholdes og dokumenteres sikkerhetsbaserte krav og sikkerhetsløsninger som aksepteres og tas i bruk av de berørte virksomhetene. Et koordinert sikkerhetsarbeid kan gi bedre ressursutnyttelse – både økonomisk og faglig. I samarbeid med aktørene i justissektoren vil Justisdepartementet utrede mulighetene for å etablere samarbeidsfora som ivaretar dette.

5.3.8 Andre endringer av arbeidsrutiner i straffesaker

Enkelte arbeidsprosesser bygger på en grunnfestet tradisjon om at dokumenter skal sendes "tjenestevei", selv om dette fremstår som unødig tungvint. Et eksempel på dette er behandlingen av tilståelsessaker i tingretten der statsadvokaten har påtalekompetansen. I disse sakene vil politiet normalt sende papirsaken med siktelse og forslag til videre saksgang og straff med videre til statsadvokaten. Selv i saker hvor politiets forslag i sin helhet tiltres av statsadvokaten vil denne sende saken tilbake til politiet, som deretter videresender saken til tingretten med begjæring om tilståelsesdom. Tilsvarende vil tingretten sende saken med eventuell dom tilbake til politiet, som så videresender saken til statsadvokaten til avgjørelse av om dommen skal godtas eller ikke. I punkt 17.4 og 18.2 fremsettes enkelte forslag som kan bidra til forenklinger og besparelser i forhold til dagens praksis.

For å utnytte dommerressurser som blir ledige ved bortfall eller utsettelse av saker, har Oslo tingrett og Oslo politidistrikt gjennomført forsøk med direkteberamning av saker. Ordningen er særlig myntet på å gi politiet mulighet til å stevne siktede der forelegg ikke blir vedtatt. Direkteberamning blir foretatt på to saler som overberammes, i den forstand at det ikke tildeles dommere på sakene før tett opp mot hovedforhandlingen. I 2004 ble 529 saker direkteberammet, hvilket utgjør ca. 17 prosent av alle meddomssakene. I følge oppfølgingsrapporten fra "Osloprosjektet" er andelen utsatte og bortfalte saker langt lavere for disse sakene enn for øvrige saker.

I Oslo er det også gjennomført et prøveprosjekt med direkteberamning av visse kategorier enedommersaker. Også her berammer og innstevner politiet siktede selv. Oslo politidistrikt er svært fornøyd med ordningen.

6 ENDRINGER I REGLENE OM JURYORDNINGEN

6.1 Gjeldende rett og den faktiske bruken av juryordningen

I tingretten behandles alle straffesaker (unntatt tilståelsessakene) med én fagdommer og to meddommere, jf. straffeprosessloven § 276 første ledd. Fagdommeren og meddommerne har samme kompetanse ved avgjørelse av de spørsmål saken reiser. Tingretten må begrunne sin avgjørelse av skyldspørsmål og straffutmåling, jf. § 39 og § 40 annet til femte ledd.

Også for lagmannsretten behandles straffesaker som hovedregel av en meddomsrett, bestående av tre fagdommere og fire meddommere, jf. straffeprosessloven § 332 første ledd. Når det er anket over bevisbedømmelsen under skyldspørsmålet, og saken gjelder straff for en forbrytelse som etter loven kan medføre fengsel i mer enn seks år, følger det imidlertid av straffeprosessloven § 352 første ledd at lagmannsretten skal settes med lagrette (jury). Bestemmelser om forhøyelse av maksimumsstraffen på grunn av gjentakelse, sammenstøt av forbrytelser eller anvendelsen av straffeloven § 60 a eller § 232 kommer ikke i betraktning, jf. § 352 tredje ledd. I praksis er lagrettebehandling først og fremst aktuelt i saker om drap, grov legemsbeskadigelse, alvorlige seksuallovbrudd, grovt ran og alvorlige narkotikaforbrytelser.

Enkelte saker skal behandles med meddomsrett selv om strafferammen overstiger seks år, jf. § 352 annet ledd. Dette gjelder tre kategorier saker; saker hvor tiltalen gjelder overtredelse av straffeloven kapittel 8 eller 9 om rikets sikkerhet mv., saker hvor den tiltalte var under 18 år da forbrytelsen ble begått og påtalemyndigheten ikke vil påstå eller det ikke er idømt fengsel i mer enn 2 år, og saker som skal behandles på nytt fordi fagdommerne har satt juryens kjennelse til side.

Straffeprosessloven § 353 gir regler om bruken av jury hvor behandlingen av flere straffbare forhold er forent i én sak. Ved anke over bevisbedømmelsen under skyldspørsmålet der noen av forholdene skal behandles med lagrette og andre ikke, er hovedregelen at alle forholdene skal behandles med lagrette, jf. § 353 annet ledd nr. 1.

I saker som behandles med jury er det juryens ti medlemmer som på egen hånd avgjør spørsmålet om straffeskyld. De tre fagdommerne kan likevel på nærmere (og strenge) vilkår sette juryens avgjørelse av skyldspørsmålet til side, jf. straffeprosessloven §§ 376 a og 376 c. Fire av lagrettens medlemmer avgjør reaksjonsspørsmålet sammen med de tre fagdommerne, jf. § 376 e.

Juryen skal ikke begrunne sin avgjørelse, jf. straffeprosessloven § 40 første ledd. Etter denne bestemmelsen skal domsgrunnene for skyldspørsmålets vedkommende utelukkende bestå i en henvisning til juryens kjennelse.

I henhold til årsstatistikk for lagmannsrettene, utarbeidet av Domstoladministrasjonen, har antallet juriesaker og meddomsrettssaker i de senere år vært slik (tallene gjelder alle lagmannsrettene samlet):

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Straffesaker innkommet lagrette	232	243	303	292	375	321	343
Straffesaker lagrette behandlet	216	239	279	287	376	295	326
Straffesaker innkommet meddomsrett	406	422	485	448	523	451	505
Straffesaker meddomsrett behandlet	443	426	446	482	495	471	457

Tallene viser at har vært en klar økning i antall saker i løpet av de senere år, både jurysaker og meddomssaker. I perioder har økningen – forholdsmessig sett – vært større for antall jurysaker enn for antall meddommersaker.

6.2 Oversikt over de forslagene som behandles

Ankebehandling med jury er klart mer ressurskrevende enn behandling i meddomsrett. På bakgrunn av økningen av antall saker er det grunn til å vurdere om juryordningen kan avgrenses til de mest alvorlige straffesakene, hvor begrunnelsen for ordningen gjør seg sterkest gjeldende. Det er liten tvil om at en mer målrettet avgrensning av juryordningen kan bidra til en mer effektiv straffesaksavvikling.

I punkt 6.3 gir departementet en generell bakgrunn for vurderingene av om det bør gjøres endringer i juryordningen. Fremstillingen omfatter innføringen av juryordningen, tidligere vurderinger av ordningen, reformforslag fra de seneste år og en kort oversikt over rettsstillingen i de øvrige nordiske land. Punktet avsluttes med en generell gjennomgang av sterke og svake sider ved juryordningen.

I punktene 6.4 til 6.9 behandler departementet forslag til endringer i dagens regler om juryordningen. Først drøftes om det bør være et tilleggsvilkår for jurybehandling at påstått eller utmålt straff i dommen som er påanket, er av en viss størrelse (punkt 6.4). En mulighet å utforme reglene slik at jurybehandling blir forbeholdt saker hvor påstått eller idømt straff overstiger fire år. Grensen kan også settes lavere, for eksempel til fengsel i mer enn to eller tre år. Departementet spør også om den tiltalte bør ha rett til å velge bort jurybehandling (punkt 6.5), og om det bør gjøres unntak fra kravet om jurybehandling for bestemte sakstyper, som for eksempel saker om grov korrupsjon (punkt 6.6).

Forslagene bygger på en forutsetning om at juryordningen fortsatt skal være en del av vår strafferettspleie. For å beholde en levedyktig juryordning, må det imidlertid fortløpende vurderes om det er svakheter ved ordningen som kan avhjelpest. På denne bakgrunn drøfter departementet om det bør innføres en regel om at juryen skal gi en form for begrunnelse for sin avgjørelse av skyldspørsmålet, eller om det finnes andre måter å synliggjøre hvilke rettslige og faktiske premisser som ligger til grunn for avgjørelsen (punkt 6.7). Videre drøftes om det bør gjøres obligatorisk med lydopptak av

rettsformannens foredrag for lagretten (punkt 6.8). Endelig tar departementet opp spørsmål om avvikling av ordningen med utskytning av lagrettemedlemmer (punkt 6.9).

6.3 Bakgrunn for vurdering av endringer i juryordningen

6.3.1 Innføring av juryordningen. Tidligere vurderinger

Juryordningen ble innført ved straffeprosessloven av 1887 og betraktet som ledd i en politisk kamp for folkestyret mot embetsmannsveldet. Folket skulle selv ta del i den dømmende makt. Juryordningen i England var et forbilde.

Opprinnelig avgjorde juryen skyldspørsmålet i alle ankesaker for lagmannsretten. Etter annen verdenskrig ble det gjort enkelte unntak fra hovedregelen om jurybehandling i lagmannsretten. Unntakene gjaldt landssviksaker, prissaker og – i en periode – militære straffesaker. I disse sakene ble både skyldspørsmålet og straffespørsmålet avgjort av en meddomsrett med tre fagdommere og fire lekdommere.

Under forberedelsen av den gjeldende straffeprosessloven gikk Straffeprosesslovkomiteen inn for å oppheve juryordningen. Flertallet mente at en meddomsrett burde avgjøre både skyld- og straffespørsmålet i alle saker for lagmannsretten (Straffeprosesslovkomitéens innstilling (1969) side 87-90). Flertallet av høringsinstansene som uttalte seg, støttet forslaget. Justisdepartementet og justiskomiteen stilte seg bak komiteens mindretall, som gikk inn for å videreføre ordningen med jurybehandling i lagmannsretten. Enkelte unntak ble likevel vedtatt i forbindelse med ikrafttredelsen av loven og i 1989.

Flertallet i To-instansutvalget gikk, i likhet med flertallet i Straffeprosesslovkomiteen, inn for å oppheve juryordningen (jf. NOU 1992: 28 side 99-110). Også denne gangen fikk forslaget støtte fra de fleste høringsinstansene som uttalte seg om spørsmålet. Departementet og flertallet i Stortingets justiskomite ønsket imidlertid å beholde ordningen med jurybehandling av alvorlige saker for lagmannsretten (jf. Ot.prp. nr. 78 (1992-93) side 54-56 og Innst. O. nr. 137 (1992-93) side 8-11).

6.3.2 Innspill til departementet i løpet av de senere år

Juryordningen har også senere vært gjenstand for diskusjon. Ved flere anledninger er departementet oppfordret til å vurdere endringer.

Arbeidsgruppe II under prosjekt "Hurtigere straffesaksbehandling" pekte på at jurysakene er mer ressurskrevende enn andre straffesaker, og gikk derfor inn for å gikk derfor inn for å begrense antallet jurysaker. Arbeidsgruppen foreslo som et tilleggsvilkår for jurybehandling at påstått eller idømt fengselsstraff i den påankede dommen må overstige fire år, jf. rapport 26. juni 2000 side 39 flg. Departementet kommer tilbake til forslaget under punkt 6.4.

I jursaker gis det som nevnt ikke noen begrunnelse for avgjørelsen av skyldspørsmålet. Det kan derfor være vanskelig å ta stilling til om det er grunnlag for å gjenoppta en straffesak hvor skyldspørsmålet er avgjort av en jury. I Innst. O. nr. 114 (2000-2001), som gjaldt lovendringene som ligger til grunn for opprettelsen av Gjenopptakelseskommissjonen, ba justiskomiteens flertall regjeringen om å ”vurdere om det er mulig å endre straffeprosessen slik at det gjennom regler innenfor dagens juryssystem, ved bruk av meddomsrett eller på annen måte, kommer klarere frem hvilke rettslige og faktiske forhold avgjørelsen av skyldspørsmålet blir basert på” (se side 13-14).

I NOU 2000: 33 Erstatning til ofrene hvor tiltalte frifinnes for straff, skriver professor dr. juris Jon T. Johnsen blant annet (utredningen side 146):

”Dagens ordning hvor juryfrifinnelser uten begrunnelse og meddomsrettsfrifinnelser med begrunnelse brukes om hverandre, er uheldig og bør forandres.”

Spørsmålet om begrunnelse for juryens avgjørelser er tema for punkt 6.7 nedenfor.

I St.prp. nr. 1 (2001-2002) for Justisdepartementet uttalte departementet at de nevnte tre initiativ til endringer i juryordningen bør ses i sammenheng (se side 51). Samme sted varslet departementet at det ville foreta en samlet vurdering av behovet for endringer i dagens juryordning. Initiativet fikk støtte av justiskomiteen, jf. Innst. S. nr. 4 (2001-2002) side 10.

Departementet har også etter dette hatt saker til behandling hvor det er reist spørsmål om avgrensningen av juryordningen. I Innst. O. nr. 105 (2002-2003) om lov om endringer i straffeloven mv. (straffebud mot korrupsjon) viste justiskomiteen til at korrupsjonssaker ofte er kompliserte og preget av omfattende dokumentasjon, blant annet om regnskapsforhold. Dette kan gjøre slike saker lite egnet for jurybehandling. Komiteen ba derfor regjeringen om å ”vurdere en utvidelse av straffeprosessen § 352 annet ledd til også å omfatte saker vedrørende korrupsjon” (innstillingen side 7). Regjeringen ble bedt om å melde tilbake til Stortinget i forbindelse med den samlede gjennomgåelsen av juryordningen.

6.3.3 Rettstilstanden i de øvrige nordiske land

I *Sverige* brukes jury bare i trykkefrihets- og ytringsfrihetssaker, og selv slike saker jurybehandles bare dersom både den siktede og den krenkede ønsker det.

Finland og *Island* har ingen juryordning.

I den danske grundloven § 65 stk. 2 er det forutsatt at *Danmark* skal ha en nævningeordning (juryordning). Hovedregelen er at skyldspørsmålet skal avgjøres av en jury i straffesaker hvor det er spørsmål om å idømme straff av fengsel i fire år eller mer. Det samme gjelder hvis det er spørsmål om å avsi dom på forvaring eller anbringelse i institusjon. Jursakene starter direkte i landsretten, som tilsvarer vår

lagmannsrett. Det er gjort enkelte unntak fra hovedregelen om jurybehandling hvor straffen overstiger fire år, blant annet for saker som gjelder særlig grov økonomisk kriminalitet.

Det danske Retsplejerådet fremmet i 1998 forslag om vidtgående endringer i juryordningen. Det viktigste forslaget var å overføre jurysakene til byretten som første instans, med adgang til å anke over skyldspørsmålet til lagmannsretten. Forslaget minner om to-instansreformen i Norge, men det er viktige forskjeller. Etter det danske forslaget skal sakene også i første instans behandles av en jury på seks medlemmer i tillegg til to fagdommere. Under ankebehandlingen skal det etter forslaget være tre fagdommere og ni jurymedlemmer (mot tolv nå). Retsplejerådet legger også opp til at den tiltalte skal kunne *velge* om saken skal avgjøres av en jury eller en meddomsrett.

Retsplejerådet ønsker en ordning hvor fagdommerne og juryen voterer sammen på bakgrunn av en dialog under formannens ledelse. For å finne den tiltalte skyldig i byretten, skal det kreves minst fire stemmer fra nævningene og minst én fra en fagdommer. I landsretten foreslås det at det for en fellende dom skal kreves tilslutning fra minst seks av ni nævninger og fra minst to av tre fagdommere. Avgjørelsen skal begrunnes.

Departementet har fått opplyst at forslaget er stilt i bero. Det danske justisdepartementet ønsker å se forslaget i sammenheng med et pågående arbeid med strukturendringer i domstolene, som igjen må ses i sammenheng med et arbeid med å endre inndelingen i politidistrikter.

6.3.4 Sterke og svake sider ved juryordningen

Juryordningen ble som nevnt innført som ledd i kampen mot embetsmannsveldet og for at folket selv skulle få ta del i den dømmende makt. Den er imidlertid ikke den eneste måten å sikre lekmandsdeltagelse på. Lekdommerne er i flertall også når spørsmål om straffeskyld avgjøres av en meddomsrett. Problemstillingen for de diskusjoner som har vært om opphevelse av juryordningen har ikke vært om lekmandsdeltagelsen i strafferettspleien skal fjernes, men på hvilken måte lekdommerne skal delta.

De viktigste argumentene som har vært anført til fordel for juryordningen, er særlig:

- Juryordningen gir en større garanti for riktige avgjørelser. Hvorvidt dette er riktig, har vi liten eksakt kunnskap om.
- Fagdommerne i en meddomsrett kan i kraft av sin argumentasjonsteknikk, erfaring og autoritet lett bli dominerende, slik at lekdommernes syn ikke får tilstrekkelig gjennomslag. Også på dette punktet er det mer tale om formodninger enn om sikker viten.
- Juryen står friere i rettsanvendelsesspørsmål enn en domstol som også består av fagdommere.
- Juryen er særlig godt egnet til å vurdere skjønnsmessige lovanvendelsesspørsmål.

- Selv om juryordningen skaper en del prosessuelle problemer, har den også noen prosessuelle fordeler fremfor en ordning med meddomsrett.
- Jurymedlemmenes stemmegivning er anonym.
- At jurymedlemmene alene avgjør skyldspørsmålet er hevdet å være det som best varetar hensynet til demokratisk kontroll med strafferettspleien.
- Juryordningen har lange tradisjoner i Norge.

Som sentrale argumenter mot juryordningen er anført:

- Juryen gir, i motsetning til meddomsrett, ingen begrunnelse for sitt resultat.
- Uten begrunnelse er det ikke mulig å få juryens rettsanvendelse prøvet gjennom anke til Høyesterett. Manglende begrunnelse gjør det vanskelig senere å ta stilling til om det er grunnlag for å gjenoppta saken.
- Avgjørelsen av skyldspørsmålet kan by på kompliserte juridiske spørsmål og/eller bevisspørsmål. Et meddomsrettssystem med samarbeid mellom lekdommere og fagdommere kan sikre en mer betryggende behandling av slike spørsmål.
- Juryordningen skaper en rekke prosessuelle problemer, som kan unngås ved et meddomsrettssystem.
- Rettsapparatet vil få frigjort tid og ressurser ved i større grad å gå over fra jury til meddomsrett. Sakene vil kunne berammes raskere, hovedforhandlingene vil ta mindre tid og utgiftene vil bli lavere.

Juryordningen ble vurdert grundig i forbindelse med to-instansreformen. Den gangen var det sterk politisk støtte i Stortinget for å beholde ordningen. Som nevnt går departementet inn for å opprettholde juryordningen, og legger særlig vekt på at den gir en demokratisk kontroll av rettspleien og at den har lange tradisjoner i Norge. En annen sak er at juryordningen bør evalueres med jevne mellomrom, at svakheter ved ordningen bør søkes avhjulpet, og at det kan være hensiktsmessig å justere virkeområdet for ordningen.

6.4 Bør jurybehandling forbeholdes saker hvor påstått eller idømt straff er av en viss størrelse?

6.4.1 Gjeldende rett og forslag fra Arbeidsgruppe II

Etter gjeldende rett skal ankesaker som hovedregel jurybehandles dersom det er anket over bevisbedømmelsen under skyldspørsmålet og anken gjelder straff for en forbrytelse som etter loven kan medføre fengsel i mer enn seks år, jf. straffeprosessloven § 352 første ledd.

Arbeidsgruppe II under prosjekt "Hurtigere straffesaksbehandling" foreslår å innføre som et tilleggsvilkår for jurybehandling at enten påstått eller idømt straff i første instans må overstige fire år. Dersom det gjennomføres, vil forslaget redusere antall juriesaker og øke antallet meddomsrettssaker i lagmannsretten. Det går med mer tid og ressurser når en sak avgjøres av en jury enn når den behandles av en meddomsrett, blant annet fordi skyldspørsmålet og reaksjonsspørsmålet behandles separat. Juriesaker krever

også at det settes av mer tid til veiledning av lekdommerne enn i meddomsrettssaker, der også fagdommere er med på å avgjøre skyldspørsmålet. Det er derfor grunn til å anta at forslaget vil frigjøre tid i lagmannsrettene og i straffesakskjeden for øvrig. Forslaget antas dessuten å gi økonomiske besparelser, først og fremst i form av reduserte advokatsalærer og redusert godtgjørelse til lekdommere.

Hvilken effektivitetsgevinst forslaget nærmere vil innebære, beror på antallet saker som omfattes av en eventuell lovendring. Arbeidsgruppen viser imidlertid til en undersøkelse av juriesaker ved Borgarting lagmannsrett i 1998 som viste at arbeidsgruppens forslag dette året ville ha redusert antallet juriesaker med 57 %. Gruppen er derfor ikke i tvil om at regelendringen vil lede til en mer effektiv saksavvikling.

Arbeidsgruppen anslår at de sakene som også etter forslaget vil bli behandlet som juriesaker, i hovedsak vil være narkotikasaker etter straffeloven § 162 tredje ledd, en del narkotikasaker etter § 162 annet ledd, drap (§ 233), grove legemsbeskadigelser (§ 229 tredje straffalternativ og § 231), samt enkelte graverende seksuallovbruddssaker og særskilt grove ran.

Grensedragningen mellom juriesaker og meddomsrettssaker er knyttet til sakens alvor. Etter gjeldende rett er det utelukkende strafferammen i straffebudet i tiltalen som avgjør om saken er så alvorlig at den kvalifiserer for jurybehandling. Arbeidsgruppen mener at bare en henvisning til strafferammen ikke gir et tilfredsstillende grunnlag for å anslå hvor alvorlig en sak er. Den peker på at strafferammen bare angir hvor grov og straffverdig handlingen ble oppfattet som på den tiden straffebudet ble vedtatt. Til dette kommer at et straffebud ofte favner om handlinger av svært ulik alvorlighetsgrad. Som eksempel nevner arbeidsgruppen straffeloven § 162 annet ledd (om grove narkotikaforbrytelser). Bestemmelsen rammer et stort spenn av saker, med store forskjeller både med hensyn til mengden stoff og alvorsgraden for øvrig. Hvor alvorlig et lovbrudd er, reflekteres først ved den konkrete straffutmålingen. Arbeidsgruppen mener derfor at ikke bare strafferammen, men også utmålt straff, bør være avgjørende for i hvilken grad lagmannsretten i straffesaker skal settes med jury.

Et annet argument for ikke utelukkende å legge vekt på strafferammen i vurderingen av hvilke saker som er så alvorlige at de bør behandles med jury, er at det er store variasjoner med hensyn til i hvilken grad strafferammen i det enkelte straffebud i praksis blir utnyttet fullt ut. Et klart eksempel er at straffen for falsk anklage, som etter straffeloven § 168 har en strafferamme på opptil åtte år, vanligvis ikke blir satt høyere enn fengsel i seks til ni måneder. En konsekvens av dette er at straffutmålingen i saker som omfatter forbrytelser med strafferamme på seks år eller lavere, kan ende opp som strengere enn straffutmålingen i saker som gjelder straffebud med strafferamme på mer enn seks år.

Arbeidsgruppen fremhever som en viktig sideeffekt av forslaget at ofrene for seksuallovbrudd vil kunne bli utsatt for mindre belastninger enn i dag. De fleste slike

saker vil, dersom arbeidsgruppens forslag følges opp, bli behandlet av en meddomsrett også i lagmannsretten. Etter arbeidsgruppens vurdering er det klart mer belastende for den fornærmede å møte i en jurysak enn i en meddomsrettssak, f.eks. i saker om voldtekt, hvor den alminnelige øvre strafferamme er fengsel i inntil 10 år. Gruppen støtter seg på høringsuttalelser fra Støttesenteret mot Incest i Oslo, Likestillingsrådet og Likestillingsombudet, som alle uttrykte skepsis til en behandling i to instanser i forbindelse med høringen av To-instansutvalgets utredning. Dette skjedde nettopp under henvisning til den belastningen en slik ordning ville påføre de fornærmede i sedelighetssaker, jf. Ot. prp. nr. 78 (1992-93) side 15.

I Danmark er det eneste vilkåret for jurybehandling at den utmålte straffen i førsteinstansen er fengsel i minst fire år (se punkt 6.3.3 ovenfor). Etter arbeidsgruppens syn bør det for jurybehandling i Norge stilles krav både til strafferammen og til påstått eller utmålt straff i dommen som er anket. Gruppen begrunner sitt syn på denne måten (rapporten side 42):

”Så vel sett fra siktedes side som i publikums øyne, vil kombinasjonen av høy strafferamme og streng straff gi en langt bedre angivelse av hva en alvorlig straffesak er enn bare strafferammen slik som i dag. Samfunnsmessig sett er det også et poeng at oppfatningen om hva en alvorlig straffesak er ikke utvannes. Jurybehandling bør være forbeholdt de alvorligste sakene.

Utelukkende å benytte straffens lengde som kriterium for når en anke skal behandles med jury i lagmannsretten anser arbeidsgruppen som et uaktuelt alternativ. Arbeidsgruppen anser at strafferammen fortsatt bør være et vilkår for om en sak er alvorlig i lovens forstand. Når den utmålte straff i enkelte saker – som ikke gjelder straffebestemmelser med strafferamme over 6 års fengsel – blir streng har dette normalt sammenheng med et stort antall tiltaleposter. At siktede har begått mange straffbare handlinger bør ikke gi automatisk rett til ankebehandling med jury.”

Arbeidsgruppen fortsetter:

”Et annet alternativ kunne naturligvis være å nøye seg med å skjerpe vilkåret om strafferammen, f.eks. til mer enn 10 års fengsel. Også da ville sakens alvorlighetsgrad bli bedre markert. På den annen side ville det bli en nokså drastisk beskjæring av juryordningen. Alle saker etter strl § 162, annet ledd ville da falle utenfor, og som vist ovenfor forekommer det en del temmelig alvorlige saker som henføres under denne bestemmelsen. Også andre saker av alvorlig karakter ville falle utenfor. Poenget om at det bør være et element av konkret, individuell vurdering av en saks alvorlighetsgrad, ville også bli borte om bare en forhøyet strafferamme settes som vilkår for jurybehandling.

(...)

I forhold til saker som gjelder straffbare handlinger med strafferamme på seks år eller lavere, men hvor det likevel blir utmålt vesentlig strengere straff enn i mange saker som gjelder forbrytelser med strafferamme over seks år, jf. ovenfor, kan en grense på fire års fengsel synes

for lavt trukket. Relasjonen blir likevel mindre grell enn den er i dag. Arbeidsgruppen peker dessuten på at det, som nevnt ovenfor, fortsatt bør ha betydning ved vurderingen av en saks alvorlighet at den omfatter straffebud med streng strafferamme. Det er kombinasjonen av høy strafferamme og streng straff i den aktuelle saken som best angir alvorligheten.

(...)

Også omstendigheter som at saken omfatter flere forhold, at det foreligger særlig skjerpene omstendigheter og hvor tidligere reststraffer trekkes inn ved straffutmålingen, kan lede til at vilkåret om påstått eller idømt straff blir oppfylt. Etter arbeidsgruppens oppfatning taler gode grunner for at det i slike tilfeller blir benyttet jury i lagmannsretten. Tilsvarende bør gjelde hvor den påankede dom er en etterskuddsdom, og hvor det er gitt særskilt straff, jf. strl. § 64. Straffene i de to dommene bør da legges sammen.”

Arbeidsgruppens forslag innebærer altså at man, når det er avsagt etterskuddsdom i medhold av straffeloven § 64, skal legge sammen tidligere utmålt straff og straffen som er utmålt i etterskuddsdommen. Når det skal avgjøres om fireårsgrensen er overskredet, er det summen av straffene som er utmålt i de to dommene som er avgjørende. I saker hvor § 64 får anvendelse og hvor noen av de straffbare forhold skal behandles med jury i lagmannsretten, legger gruppen opp til at samtlige av forholdene skal behandles med jury. Denne siste endringen foreslås innarbeidet i straffeprosessloven § 353 første ledd.

Arbeidsgruppen foreslår å gi straffeprosessloven § 352 første ledd følgende ordlyd (endringene i kursiv):

”Lagmannsretten skal under ankeforhandlingen settes med lagrette når det er anket over bevisbedømmelsen under skyldspørsmålet og anken gjelder straff for forbrytelse som etter loven kan medføre fengsel i mer enn 6 år *og hvor påstått eller idømt fengselsstraff i dommen som er anket overstiger 4 år. Er det gitt særskilt dom i medhold av straffeloven § 64 legges straffene sammen.*”

6.4.2 Departementets foreløpige vurdering

Departementet ser klare fordeler ved arbeidsgruppens forslag om at det for jurybehandling bør gjelde både et strafferammekrav og et krav om at påstått eller utmålt fengselsstraff må være av en viss lengde. Jurybehandling bør, særlig på grunn av ressurs hensyn og ønsket om en effektiv straffesakspleie, være forbeholdt de alvorligste ankesakene. Etter departementets syn gir de to nevnte kriteriene i kombinasjon det beste målet på grovheten og alvorlet i en konkret straffesak.

Departementet er oppmerksom på at dagens system, hvor strafferammen alene avgjør hvilke saker som skal jurybehandles, har visse praktiske fordeler. Systemet er et enkelt å praktisere, ikke minst når det er aktuelt å fremme bare deler av en anke for lagmannsretten. Samlet utmålt straff i første instans vil i et slikt tilfelle gi begrenset

veiledning om alvoret i den delen av anken som fremmes. Departementet ser likevel ikke dette som noe avgjørende argument mot forslaget.

I likhet med arbeidsgruppen anser departementet det ikke som aktuelt – som et alternativ til et tilleggsvilkår om påstått eller utmålt fengselsstraff i mer enn fire år – å heve strafferammekravet til for eksempel fengsel i mer enn ti år. Dette er det første naturlige trinnet etter dagens grense på fengsel i mer enn seks år. Fordi det er få straffebud som har en strafferamme på fengsel i mer enn ti år, men mindre enn 15 år, ville en slik regel i praksis innebære et krav om en strafferamme på fengsel i minst 15 år for jurybehandling. En slik innsnevring vil etter departementets syn være et for stort innhugg i prinsippet om at alvorlige ankesaker skal jurybehandles.

Departementet foreslår heller ikke at påstått eller utmålt straff alene – altså uten hensyn til strafferammen – skal avgjøre hvilke saker som skal behandles med lagrette. En slik ordning etter mønster av den danske ville i praksis innebære å gå tilbake til en generell regel om jurybehandling av saker som gjelder særlig grov økonomisk kriminalitet; strafferammen overstiger sjelden fengsel i seks år, men straffen i de groveste tilfellene kan overstige fengsel i fire år. Disse sakene har vært ansett som mindre egnet for jurybehandling enn andre saker. Se om dette i punkt 6.6 om korrupsjonssakene.

Departementet antar at man ved å innføre tilleggsvilkår for jurybehandling med utgangspunkt i påstått eller utmålt straff, vil frigjøre tid og økonomiske ressurser både i lagmannsrettene og i straffesakskjeden for øvrig. Nøyaktig hvor stor effektivitetsgevinsten vil bli, er det vanskelig å si noe sikkert om, men to undersøkelser ved Borgarting lagmannsrett indikerer hvor mange av dagens jurysaker som – dersom arbeidsgruppens forslag tas til følge – vil kunne behandles med meddomsrett. En undersøkelse av samtlige jurysaker ved domstolen i 1998 viste at 57 % av sakene dette året ville ha gått som meddomsrettssaker med en grense på fengsel i mer enn fire år. En tilsvarende undersøkelse i første halvår 2003 viste at bare 39 % av jurysakene i denne perioden ville ha gått som meddomsrettssaker om arbeidsgruppens forslag hadde vært avgjørende for hvilke saker som skal jurybehandles. I 2005 behandlet Borgarting lagmannsrett 111 lagrettesaker, og i 53 av disse sakene var det idømt eller ble påstått fengsel i mer enn fire år, forvaring eller særreaksjoner. Totalt sett er det nærliggende å anta at noe under halvparten av alle jurysakene vil gå over til å bli meddomssaker dersom vi får en regel om at jury bare skal nyttes i saker hvor det er idømt eller påstått fengsel i mer enn fire år, forvaring eller særreaksjoner. Tall fra Borgarting lagmannsrett for 2005 tyder på at endringen først og fremst vil ha betydning for behandlingen av saker etter straffeloven § 162 annet ledd (grovt narkotikaforbrytelse), § 192 (voldtekt), § 195 (seksuell omgang med barn under 14 år) og § 268 (grovt ran). De fleste sakene etter § 162 annet ledd og § 195 vil i praksis antagelig gå over til å bli meddomssaker. Av de 14 voldtektssakene som ble behandlet med jury i Borgarting lagmannsrett i 2005, ville åtte gått over til å bli meddomssaker. De øvrige lagmannsrettene bes kommentere om hovedtrekkene i dette tallmaterialet er representativt for egen domstol.

Hvor stor effektivitetsgevinsten blir, avhenger naturligvis av hvor grensen trekkes for lengden av den fengselsstraffen som må være utmålt eller bli påstått. Et mulig alternativ til den grensen på fire år som arbeidsgruppen har foreslått, kan være tre år.

Undersøkelsen av jursaker ved Borgarting lagmannsrett i 1998 indikerte at en slik justering ville ha redusert antallet jursaker dette året med 47 % (mot en reduksjon på 57 % for samme år med en grense på fengsel i mer enn fire år).

På kort sikt er mange av driftsutgiftene til domstolene upåvirket av saksmengden – dette gjelder særlig midler til lønn og lokaler mv. En reduksjon i antallet jursaker vil derfor ikke redusere domstolenes driftsutgifter i nevneverdig grad. En endring som nevnt kan imidlertid bidra til å lette ressursituasjonen, og på den måten legge til rette for hurtigere saksavvikling. Det samme gjelder dersom den automatiske ankeretten innsnevres, se punkt 7 nedenfor.

Ettersom intensjonen er å fange opp de mest alvorlige sakene, anser departementet det som lite aktuelt å sette grensen så lavt som fengsel i mer enn to år. Undersøkelsen av jursaker ved Borgarting lagmannsrett i første halvår 2003 viste at en slik endring bare ville ha redusert antallet jursaker med 15 % i denne perioden (mot 39 % med en grense på fengsel i mer enn fire år).

Spørsmålet om hvor grensen for påstått eller utmålt straff bør trekkes, er drøftet også i punkt 7 (om lagmannsrettens adgang til å nekte anker fremmet). Høringsinstansene oppfordres til å se disse to spørsmålene i sammenheng.

Arbeidsgruppen legger i sitt forslag avgjørende vekt på straffen som er idømt eller påstått i første instans. Dersom behandlingen i tingretten ender med en fallende dom, er departementet enig i at idømt straff er et naturlig mål på sakens alvor. Dersom den tiltalte frifinnes for et eller flere forhold i første instans, eller retten går under påstanden, kan man imidlertid – som et alternativ til å se hen til påtalemyndighetens påstand i første instans – legge avgjørende vekt på den straffpåstanden som vil bli nedlagt for lagmannsretten.

Spørsmålet om det er straffpåstanden for lagmannsretten eller for tingretten som skal være avgjørende, kan for eksempel ha betydning hvor påtalemyndigheten legger ned en annen påstand for lagmannsretten enn for tingretten. Spørsmålet har likevel trolig større praktisk betydning hvor flere saker mot én eller flere tiltalte forenes til felles behandling i lagmannsretten.

Det enkleste å praktisere er antakelig en regel om at det er straffpåstanden for tingretten som skal være avgjørende for behandlingsmåten i lagmannsretten. Hvis det er straffpåstanden for lagmannsretten som skal være avgjørende, må påtalemyndigheten varsle om det vil bli lagt ned påstand om fengsel i mer enn fire år i forbindelse med berammelsen. Den negative betydningen av dette må imidlertid ikke overdrives. Straffeprosessloven § 352 annet ledd nr. 2 gjør unntak fra hovedregelen om jurybehandling av alvorlige saker hvor den siktede var under 18 år da forbrytelsen ble

begått og ”påtalemyndigheten ikke vil påstå og det ved den påankede dom ikke er idømt fengsel i mer enn 2 år”. I slike saker må altså påtalemyndigheten allerede i dag gi opplysninger om påstanden som vil bli nedlagt i forbindelse med berammelsen, slik at retten kan ta stilling til om lagmannsretten skal settes med lagrette eller ikke. Etter den danske retsplejeloven § 687, stk. 2, som bestemmer at saker ”hvor der bliver spørgsmål om straf af fængsel i 4 år eller derover” skal behandles med jury, er det også straffpåstanden for ankeinstansen som er avgjørende. Departementet er ikke kjent med at det har oppstått særskilte problemer ved praktiseringen av disse bestemmelsene. Fordelen ved å gjøre straffpåstanden for lagmannsretten til det avgjørende kriterium, er at denne vil være det mest bearbeidede uttrykket for påtalemyndighetens syn på alvoret i saken.

Foreløpig heller departementet i retning av at det er påstanden *for lagmannsretten* som skal være det avgjørende, men ber om høringsinstansenes syn på om det er påstanden i første instans eller for lagmannsretten som eventuelt skal være avgjørende for om saken skal jurybehandles.

I punkt 7 legges det opp til at den ubetingede ankeadgangen i saker som gjelder forbrytelser med en strafferamme på mer enn seks år, skal bestå i alle saker som reiser spørsmål om forvaring eller særreaksjoner som nevnt i straffeprosessloven § 2 nr. 1. Departementet antar at det bør gjelde en tilsvarende unntaksfri regel om jurybehandling av slike saker. Høringsinstansene oppfordres likevel til å uttale seg også om dette spørsmålet.

Straffeprosessloven § 352 første ledd kan på denne bakgrunn for eksempel utformes slik:

”Lagmannsretten skal under ankeforhandlingen settes med lagrette når

- 1) *det er anket over bevisbedømmelsen under skyldspørsmålet,*
- 2) *anken gjelder straff for forbrytelse som etter loven kan medføre fengsel i mer enn 6 år, og*
- 3) *det er idømt eller påtalemyndigheten vil påstå fengsel i mer enn 4 år, forvaring eller særreaksjoner som nevnt i § 2 første ledd nr. 1.”*

Departementet tar i lovutkastet ikke stilling til hvordan man skal håndtere situasjoner hvor den påankede dom er en etterskuddsdom, jf. straffeloven § 64. Arbeidsgruppen legger i sitt lovutkast opp til at man, hvor det er avsagt særskilt dom i medhold av § 64, skal summere straffen i de to dommene når man skal ta stilling til spørsmålet om jurybehandling. Problemstillingen antas å dukke opp sjelden, og det er ikke gitt at det er behov for en egen lovregulering av spørsmålet. Departementet ber om høringsinstansenes syn.

Departementet ber høringsinstansene om å vurdere også om straffeprosessloven § 353 første ledd bør endres, og gjør oppmerksom på at bestemmelsen er endret etter at arbeidsgruppen avga sin sluttrapport (jf. lov 4. mai 2001 nr. 16).

6.5 Spørsmål om rett for tiltalte til å velge bort jurybehandling

Et hovedhensyn bak juryordningen er å ivareta hensynet til en demokratisk kontroll med strafferettspleien. Hvis man legger avgjørende vekt på dette hensynet, er det ikke naturlig å gi den tiltalte anledning til å velge bort jurybehandling. Dersom man ser jurybehandlingen først og fremst som en rettssikkerhetsgaranti for den tiltalte, kan det imidlertid spørres om ikke den tiltalte bør kunne si fra seg retten til jurybehandling. En slik løsning er foreslått av det danske Retsplejerådet. I England og USA, samt i de få jurysakene i Sverige, er juryordningen frivillig.

Det kan være flere grunner til at den tiltalte foretrekker at skyldspørsmålet avgjøres av en meddomsrett og ikke av en jury. Det kan for eksempel være at den tiltalte frykter at en jury vil legge vekt på utenforliggende hensyn eller av andre årsaker ikke har tillit til juryordningen. I slike saker kan det argumenteres godt for at det ikke er grunn til å påtvinge den tiltalte jurybehandling.

I saker med flere tiltalte er det ikke umiddelbart gitt hvordan en regel om rett til å velge bort jurybehandling, skal praktiseres. Etter departementets syn bør imidlertid disse situasjonene kunne løses med utgangspunkt i straffeprosessloven § 353 annet ledd. I praksis betyr dette at en tiltalt som har fått sin sak forent med andres, bare vil kunne velge å få sin sak avgjort av en meddomsrett dersom også de andre tiltalte ønsker det samme. Departementet vurderer det ikke som aktuelt å åpne for deling av saker for at hver enkelt tiltalt skal kunne velge den prosessformen vedkommende ønsker. En slik regel ville ha vært unødig ressurskrevende og kunne dessuten ha åpnet for misbruk, ved at tiltalte som av en eller annen grunn ikke ser seg tjent med felles behandling, kunne ha fremtvunget en deling ved at én av dem frasier seg retten til jurybehandling.

Lovteknisk kan en ordning med valgfrihet løses ved at straffeprosessloven § 352 annet ledd nr. 3 utformes slik:

”3) når siktede skriftlig uttrykker et ønske om at saken skal behandles av en meddomsrett.”

Løsningen forutsetter at gjeldende § 352 annet ledd nr. 3 flyttes. Hvorvidt gjeldende nr. 3 bør inntas som en ny nr. 4 eller som en ny nr. 5, avhenger av om det gjøres et unntak også for korrupsjonssaker, jf. straks nedenfor.

6.6 Bør grove korrupsjonssaker unntas fra jurybehandling?

Ved lov 4. juli 2003 nr. 79 ble gitt nye straffebud mot korrupsjon. Strafferammen for grov korrupsjon er fengsel inntil ti år, jf. straffeloven § 276 b. Ankesaker om grov korrupsjon skal derfor behandles med lagrette, jf. straffeprosessloven § 352 første ledd.

Under høringen av NOU 2002: 22 En alminnelig straffebestemmelse mot korrupsjon, som ligger til grunn for lovendringene, foreslo førstelagmannen i Borgarting lagmannsrett å utvide anvendelsesområdet for § 352 annet ledd. Forslaget gikk ut på å

unnta ankesaker som gjelder grov korrupsjon fra jurybehandling. Begrunnelsen var blant annet at ”vurderingstemaene i slike saker vil gjennomgående være kompliserte og preget av en omfattende dokumentasjon blant annet om regnskapsforhold”.

Førstelagmannen gikk derfor inn for å behandle saker om grov korrupsjon som meddomssaker. Han pekte på at en slik løsning også gjør det mulig å sette retten med fagkyndige meddommere i saker hvor det er behov for det, jf. straffeprosessloven § 332.

Da forslaget til straffebud mot korrupsjon – fremmet i Ot. prp. nr. 78 (2002-2003) – ble behandlet av justiskomiteen, uttalte komiteen følgende (Innst. O. nr. 105 (2003-2004) side 7):

”Komiteen har merket seg forslaget fra Borgarting lagmannsrett om å utvide anvendelsesområdet for unntaksregelen i straffeprosessloven § 352 annet ledd. Korrupsjonssaker vil ofte være kompliserte og preget av en omfattende dokumentasjon, blant annet om regnskapsforhold. Komiteen ser at dette kan gjøre korrupsjonssaker lite egnet for behandling med lagrette (jury). Komiteen ber derfor Regjeringen vurdere en utvidelse av straffeprosessloven § 352 annet ledd til også å omfatte saker vedrørende korrupsjon, og ber den melde tilbake til Stortinget i forbindelse med den gjennomgang av juryordningen som Stortinget tidligere har bedt om.”

Departementet er enig med justiskomiteen i at korrupsjonssaker ofte vil være kompliserte og kreve kjennskap til regnskapsføring mv. Det lar seg derfor hevde at slike saker egner seg dårlig for behandling med lagrette. Et annet argument mot jurybehandling av slike saker, som også er trukket frem av førstelagmannen i Borgarting lagmannsrett, er at retten i meddomsrettssaker vil kunne settes med fagkyndige meddommere hvor det er behov for det, jf. straffeprosessloven § 332 første ledd i.f. En tilsvarende mulighet finnes ikke i jursaker.

På den annen side kan det spørres om det er behov for et unntak for saker vedrørende grov korrupsjon, ved siden av begrensningene i juryordningen som foreslås i punkt 6.4. Det kan være at det bare i få korrupsjonssaker vil være aktuelt å idømme fengselsstraffer på mer enn tre eller fire år. Det lar seg også hevde at korrupsjonssaker neppe er vesentlig mer kompliserte enn andre saker om økonomisk kriminalitet med høy strafferamme, som for eksempel narkotikahelerisaker (straffeloven § 317 fjerde ledd). Det kan derfor spørres om man, dersom man først skal gjøre unntak for saker som gjelder grov korrupsjon, også bør gjøre unntak for andre former for særlig grov økonomisk kriminalitet med høy strafferamme. Et slikt unntak er gjort i Danmark.

Saker om grov korrupsjon vil ikke sjelden gjelde forvaltning av offentlige midler eller involvere offentlig ansatte eller andre med tilknytning til offentlig virksomhet. Det kan derfor hevdes at det er spesielt viktig å sikre et sterkt innslag av lekdommere og demokratisk kontroll under domstolsbehandlingen av korrupsjonssaker. Dette kan blant annet demme opp for spekulasjon om at ”statsvennlige” dommere dominerer lekmenne i meddomsretten og hindrer likebehandling. Selv om departementet mener at det ikke er noe reelt grunnlag for en slik frykt, er det viktig at befolkningen

har tillit til behandlingen av korrupsjonssaker. Det kan være et argument for at saker om grov korrupsjon bør behandles med lagrette.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på om det bør gjøres et unntak for saker som gjelder grov korrupsjon. Dersom det skal gjøres et slikt unntak, kan det tas inn som ny nr. 4 i straffeprosessloven § 352 annet ledd:

”i saker om overtredelse av straffeloven § 276 b.”

6.7 Innføring av begrunnelse for juryens avgjørelse av skyldspørsmålet?

Kravet til begrunnelse er en grunnleggende rettssikkerhetsgaranti både i den alminnelige forvaltningsretten, jf. forvaltningsloven §§ 24 og 25, og i prosesslovgivningen, se tvistemålsloven §§ 144 og 145 (ny tvistelov § 19-6) og straffeprosessloven § 39, § 40 annet til femte ledd og § 41. Det er derfor et paradoks at straff – samfunnets skarpeste reaksjon – i de presumptivt mest alvorlige sakene kan ilegges uten noen form for begrunnelse, jf. straffeprosessloven § 40 første ledd.

Det er flere forhold som kan tale for at juryen bør begrunne avgjørelsen av skyldspørsmålet. Begrunnelse gir en større grad av sikkerhet for at skyldspørsmålet er grundig overveid og for at de argumenter som er anført, har vært prøvd. Uten en begrunnelse er det ikke mulig for Høyesterett å prøve lagrettens rettsanvendelse. Dersom saken senere begjæres gjenopptatt, gjør fraværet av en begrunnelse det vanskeligere å ta stilling til om det er grunnlag for å ta begjæringen til følge.

Departementet antar at den domfelte ofte vil ønske en begrunnelse, i alle fall hvis dommen er fellende. Ofte vil det nok også være lettere å forsones seg med en dom der det går frem at juryen har forstått, merket seg og vurdert hans eller hennes forklaring og forsvarrets argumentasjon. Dersom saken ender med frifinnelse, uten at resultatet begrunnes, kan den fornærmede føle seg mistrodd selv om frifinnelsen skyldes andre forhold enn at vedkommendes forklaring ikke er funnet troverdig. Også den fornærmede vil trolig lettere kunne forsones seg med en dom som gjør det klart at det er andre grunner til frifinnelsen. På den annen side kan en ubegrunnet kjennelse noen ganger være bedre egnet til å sette et definitivt punktum for en sak enn en begrunnet dom som gjør rede for all bevisvil.

I Innst. O. nr. 114 (2000-2001) ble regjeringen bedt om å ”vurdere om det er mulig å endre straffeprosessloven slik at det gjennom regler innenfor dagens jurysystem, ved bruk av meddomsrett eller på annen måte, kommer klarere frem hvilke rettslige og faktiske forhold avgjørelsen av skyldspørsmålet blir basert på”.

Dette er ikke første gang spørsmålet om begrunnelse har blitt reist. Allerede i forbindelse med vedtakelsen av straffeprosessloven ba justiskomiteen om en vurdering av om lagrettens kjennelse bør begrunnes, se Innst. O. nr. 37 (1980-81) side 5. Departementet vurderte spørsmålet i forbindelse med at loven ble satt i kraft, men gikk ikke inn for en begrunnelsesplikt, se Ot.prp. nr. 53 (1983-84) side 65:

”Departementet er enig med Justiskomiteen i at det kan anføres gode grunner for at juryens kjennelse bør være begrunnet. Etter departementets oppfatning er likevel motargumentene mer tungtveiende. Jurymedlemmenes anonymitet er et grunnprinsipp ved juryordningen, og dette prinsipp bør opprettholdes mest mulig ubeskåret. Det er vanskelig å tenke seg at en ordning med begrunnelsesplikt ikke vil medføre et vesentlig innhugg i dette prinsippet. Således vil det neppe være upraktisk at det er uenighet innen lagretten om deler av begrunnelsen. I slike tilfelle må nok også mindretallet få adgang til å redegjøre for sitt syn, eller i det minste å opplyse om dissensen, sml prinsippet i ny strpl § 41. Riktignok fastsetter ny strpl § 332 at det ikke skal gis opplysning om hvordan et lagrettemedlem som deltar ved straffutmålingen, har stemt i skyldspørsmålet. Men denne regelen ville ikke kunne opprettholdes såfremt avgjørelsen av skyldspørsmålet skal begrunnes.

Videre legger departementet vekt på at en konsekvens av plikt til begrunnelse må være at partene kan bruke denne som grunnlag for anke. I praksis vil det utvilsomt by på problemer for 10 lekfolk å utforme en begrunnelse som vil tilfredsstille Høyesteretts krav, selv om disse krav ikke kan settes like høyt som til f eks ordinære domsgrunner.

(...)

De problemer som knytter seg til selve utformingen av begrunnelsen kan tenkes avhjulpet ved at lagretten gis adgang til å tilkalle lagmannen og be om hans bistand. Prinsipielt sett er dette likevel uakseptabelt. Bistand fra lagmannen til lagretten må, som det klare utgangspunkt, skje i åpen rett slik at partene får mulighet til å komme med innsigelser.

Etter dette er departementets konklusjon at det ikke er grunnlag for å endre prinsippet om at juryens kjennelser ikke skal begrunnes. Departementet finner heller ikke behov for ytterligere utredning av spørsmålet.”

Justiskomiteen sa seg enig i at det ikke var gode nok grunner til å kreve en begrunnelse for juryavgjørelser, se Innst. O. nr. 72 (1984-85) side 18.

Spørsmålet om begrunnelsesplikt for juryen ble vurdert også av To-instansutvalget. Utvalgets flertall mente at det ikke var rimelig å forvente av jurymedlemmene at de skal være i stand til å gi en begrunnelse som kan tjene som grunnlag for en kontroll av rettsanvendelsen (NOU 1992: 28 side 102):

”Det ligger ikke i det noen nedvurdering av jurymedlemmene, men utforming av domsgrunner må – især i saker som reiser rettsanvendelsesspørsmål – være en oppgave for fagdommerne. (Jf også Eva Smith i Ugeskrift for Retsvæsen 1989 s 113 flg på s 116. Eva Smith er tilhenger av juryordningen, men finner det klart at det ikke bør oppstilles krav om at juryen skal utforme begrunnelse.)”

Selv om det prinsipielt kan anføres gode grunner for å avkreve juryen en begrunnelse for avgjørelsen av skyldspørsmålet, mener departementet fortsatt at motargumentene veier tyngre. Det er grunn til å tro at det i praksis vil vise seg vanskelig å få en dekkende begrunnelse fra juryen, særlig i kompliserte saker. Det er naturligvis ikke

bare jurister som kan begrunne en avgjørelse på en tilfredsstillende måte, men det er vanskelig for ikke-jurister å gi gode *juridiske* begrunnelser. Ikke minst gjelder det hvor jurymedlemmene har ulikt syn på grunnlaget for avgjørelsen.

Risikoen er etter departementets syn langt større for at juryen vil gi en misvisende begrunnelse enn for at den vil komme til et uriktig resultat. En misvisende begrunnelse kan svekke avgjørelsens legitimitet og gi grunnlag for anke. Når en begrunnelse først er gitt, vil den ofte få vel så mye oppmerksomhet som selve resultatet. Det gjelder særlig når avgjørelsen skal overprøves.

Et annet argument mot en regel om begrunnelsesplikt er at en slik plikt ikke uten videre lar seg forene med prinsippet om anonymitet omkring jurymedlemmenes stemmegivning, slik departementet fremhevet da spørsmålet ble vurdert i forbindelse med ikraftsettingen av straffeprosessloven. Noe absolutt hinder er det imidlertid ikke tale om. Det lar seg gjøre å utforme en begrunnelse uten at det er nødvendig å avsløre hvilke personer som utgjør de ulike fraksjonene i juryen.

Departementet finner heller ikke å kunne gå inn for et krav om en mer eller mindre skjematisk og kortfattet begrunnelse. En slik begrunnelse vil ofte ha liten verdi for de involverte, og er uansett ikke noe tilfredsstillende grunnlag for en senere overprøving av avgjørelsen. Departementet antar dessuten at det kan vise seg vanskelig å utforme en praktisk anvendelig regel om en mer begrenset begrunnelsesplikt.

Departementet finner altså ikke å kunne gå inn for en begrunnelsesplikt for juryen. I det følgende skisseres enkelte alternative løsninger. Tanken er at disse alternativene på forskjellig vis kan bidra til å belyse hvilke rettslige og faktiske vurderinger som ligger til grunn for juryens avgjørelse, eller i det minste bidra til å sikre at avgjørelsen er basert på korrekte rettslige og faktiske forutsetninger.

Én mulighet er at *juryen får hjelp av retten eller bare lagmannen til å begrunne avgjørelsen etter at kjennelsen er falt*. Ulempen ved en slik ordning er at den så klart markerer at jurymedlemmene ikke er i stand til selv å gi en tilfredsstillende begrunnelse. Dermed kan den svekke avgjørelsens legitimitet, og i neste omgang også juryordningen som sådan. En annen fare er at retten eller lagmannen mer eller mindre ubevisst kan komme til å la sine egne holdninger prege begrunnelsen. Begrunnelsen kan komme til å bli stående mer som et uttrykk for rettens eller lagmannens forsøk på i ettertid å finne en begrunnelse for et resultat juryen allerede er kommet til, enn som en gjengivelse av juryens reelle beveggrunner. Lagmannen vil på sin side kunne komme i en vanskelig situasjon om han eller hun må konstruere en begrunnelse for et resultat man ikke selv ville kommet til. Ytterligere en innvending er at det etterfølgende arbeidet med begrunnelsen kan lede til fortsatt diskusjon og uenighet blant jurymedlemmene på et tidspunkt da det er for sent å endre oppfatning om skyldspørsmålet.

En annen mulighet er at *lagmannen er til stede under juryens forhandlinger uten selv å delta, men for å svare på spørsmål og oppklare misforståelser*. Allerede etter gjeldende rett kan lagretten tilkalle rettens formann for å få ytterligere veiledning, jf. straffeprosessloven § 370 annet ledd annet punktum. Dreier det seg om spørsmål av vesentlig betydning, må veiledningen imidlertid gis i rettssalen med sakens parter til stede (jf. annet ledd første punktum).

Som departementet pekte på i Ot.prp. nr. 53 (1983-84), bør bistand til lagretten i størst mulig grad gis i åpen rett, slik at partene vet hva som blir sagt og får mulighet til å komme med innsigelser. En regel som forutsetter at rettens formann overværer juryens rådslagning i sin helhet, bryter også med grunntanken bak juryordningen om at lekfolk skal treffe sin avgjørelse uten innblanding av fagdommere. Departementet ser derfor klare ulemper ved å utvide lagrettens adgang til å be om bistand fra rettens formann utover den adgangen som allerede i dag følger av straffeprosessloven § 370 annet ledd annet punktum.

En tredje mulighet er at *retten begrunner sin avgjørelse om å godta eller forkaste juryens kjennelse*. Fagdommerne vet imidlertid lite om juryens beveggrunner. En slik begrunnelse vil derfor gi begrenset veiledning om hva som har vært avgjørende for juryens avgjørelse. Til dette kommer at vilkårene for å sette kjennelsen til side er andre enn dem som gjelder for juryens avgjørelse i første hånd. Juryen plikter for eksempel å frifinne den tiltalte hvis den mener at det er rimelig tvil om skyldspørsmålet, mens retten bare kan sette den frifinnende kjennelsen til side om den enstemmig finner at den tiltalte utvilsomt er skyldig (jf. straffeprosessloven § 376 a første ledd første punktum). Dette kunne ha vært løst ved å lempe på vilkårene for å sette juryens kjennelse til side, slik at det i større grad blir sammenfall mellom de avveininger juryen og fagdommerne er satt til å foreta. Etter departementets syn er dette likevel ingen nærliggende løsning, i hovedsak fordi den ville ha gitt fagdommerne en langt mer vidtrekkende overprøvingsadgang enn i dag. En slik ordning ville ha gjort et vesentlig innhugg i prinsippet om at det er juryen som avgjør skyldspørsmålet i alvorlige saker for lagmannsretten.

En fjerde mulig løsning er *å dele opp spørsmålsstillingen i flere spørsmål*, slik at det spørres for seg om hvert av de fire sentrale vilkårene for straff (om den tiltalte har begått handlingen, om det foreligger noen straffrihetsgrunn, om han eller hun har utvist skyld og om vedkommende var tilregnelig). En slik ordning er i bruk i visse angloamerikanske land, som for eksempel Australia.

Oppdeling av spørsmålsstillingen kan gi en viss veiledning om hva som har vært avgjørende for en juryavgjørelse. Man oppnår imidlertid neppe å få noen særlig opplysende begrunnelse. Dessuten kan spørsmålsstillingen allerede i dag i en del saker fremstå som komplisert, og en ytterligere oppdeling kan få utilsiktede konsekvenser dersom det ikke samtidig gjøres andre regelendringer som i sin tur vil bidra til å komplisere systemet ennå mer. Eksempelvis kan tenkes at tre jurymedlemmer ønsker å frifinne den tiltalte på grunn av manglende tilregnelighet, mens tre andre mener at

skyldkravet ikke er tilfredsstilt. I dag ville resultatet i et slikt tilfelle ha blitt en frifinnende dom, jf. straffeprosessloven § 372 første ledd. Dersom spørsmålsstillingen deles opp slik at det spørres særskilt om skyld og tilregnelighet, kan man ende opp med en situasjon hvor syv jurymedlemmer svarer ja på spørsmålet om tilregnelighet, mens syv svarer bekreftende på spørsmålet om skyldkravet er tilfredsstilt, selv om bare fire lagrettemedlemmer mener at den tiltalte bør dømmes i henhold til tiltalen. Med mindre man samtidig endrer stemmetallsreglene i straffeprosessloven § 372 første ledd, vil en ytterligere oppdeling av spørsmålene derfor kunne resultere i færre frifinnelser enn etter dagens ordning. Blant annet av denne grunn vurderer departementet heller ikke dette som noen god løsning.

En femte mulig løsning er å innføre *felles voteringer mellom juryen og fagdommerne*, som foreslått i Danmark. Det innebærer at juryen og fagdommerne ikke har kontakt under hovedforhandlingen eller rådslagningen, men at de voterer sammen. Felles votering gjør det mulig å få begrunnet avgjørelsen og innebærer også et nærere samarbeid mellom lekdommere og fagdommere. Den avhjelper dermed mange av ulempene ved dagens juryordning.

En innvending mot felles voteringer er at det – særlig i forbindelse med langvarige saker – kan være sent å møtes først til voteringen. Man kan også spørre seg hvor mye som blir igjen av juryordningen dersom fagdommerne skal delta under voteringen. Selv om juryen i utgangspunktet skal rådslå i enerom, vil det neppe være til å unngå at rådslagningen kan komme til å bli gjenopptatt under voteringen eller arbeidet med å utforme en begrunnelse. På denne måten blir fellesskapet med fagdommerne styrket ytterligere. Det lar seg derfor hevde at innføring av felles voteringer i realiteten vil innebære en reell – om ikke formell – oppheving av juryordningen til fordel for en ekstra stor meddomsrett.

Et annet motargument er at en slik ordning vil gjøre prosessen i ankesaker komplisert og uoversiktlig. Det kan by på praktiske problemer å gjennomføre felles voteringer og å utforme en felles begrunnelse med en jury på hele ti medlemmer. Dette vil selvsagt kunne avhjelpes ved å redusere antallet jurymedlemmer, men i så tilfelle blir likheten med en meddomsrettsordning enda større.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på departementets foreløpige vurdering av at det ikke bør innføres en plikt for juryen til å begrunne sine avgjørelser, og på de fem alternative mellomløsningene som er skissert ovenfor.

6.8 Innføring av plikt til å gjøre lydopptak av rettsformannens foredrag for lagretten?

Rettens formann foredrar for lagretten før den trekker seg tilbake for rådslagning, jf. straffeprosessloven § 368 annet ledd. Foredraget kalles gjerne lagmannens rettsbelæring, men omfatter også en gjennomgåelse av bevisene i saken.

Som et alternativ til lovendringer av den art som er drøftet i punkt 6.7, kan det være grunn til å vurdere tiltak som bedrer mulighetene til angripe foredraget ved bruk av rettsmidler mot lagmannsrettens dom. Slike tiltak kan også supplere en regel om begrunnelsesplikt.

Straffeprosessloven av 1981 bestemte opprinnelig at lagmannens foredrag for lagretten skulle tas opp stenografisk eller på lydbånd. Opptaket skulle være et hjelpemiddel for juryen under rådslagningen og bevis for innholdet i rettsbelæringen ved en eventuell ankebehandling (se Straffeprosesslovkomiteens innstilling (1969) side 383-384 og Ot.prp. nr. 35 (1978-79) side 217-218).

Etter vedtakelsen av straffeprosessloven, men før loven trådte i kraft, henvendte lagmennene seg til Justisdepartementet. De var kritiske til regelen om at rettsformannens foredrag for lagretten skulle tas opp på lydbånd. Det ble blant annet vist til de praktiske problemene det ville innebære å stille opptaket til rådighet for partene innen utløpet av ankefristen. Lagmennene mente dessuten at det var en fare for at rettsformennene, som en konsekvens av en regel om lydbåndopptak, oftere ville utarbeide skriftlige foredrag. En annen mulig konsekvens var ifølge lagmennene at foredragene kunne komme til å bli utarbeidet mer med sikte på en eventuell prøving i Høyesterett enn for å gi lagretten en lettfattelig veiledning.

Spørsmålet om lydopptak ble etter dette sendt ut på ny høring. Etter en ny vurdering kom både departementet og justiskomiteens flertall til at regelen om lydopptak burde sløyfes. Departementet varslet imidlertid at det ville arbeide videre med spørsmålet og overveie en prøveordning for å få mer praktisk erfaring (jf. Ot.prp. nr. 53 (1983-84) side 90-94 og Innst. O. nr. 72 (1984-85) side 22-23).

Ved forskrift 19. mars 1997 nr. 1097 ble det satt i verk en prøveordning med lydopptak av hovedforhandlingen i straffesaker. Én lagmannsrett var med i ordningen (Frostating lagmannsrett når rett ble satt i Kristiansund).

Etter departementets syn er tiden nå inne for å ta opp igjen spørsmålet om lydopptak av lagmannens foredrag for lagretten. Den tekniske utviklingen har vært betydelig siden spørsmålet sist ble vurdert. Departementet antar at de erfaringene som er gjort med lydopptak i domstolene i de senere år gjør det lettere å danne seg en begrunnet oppfatning om hvilke praktiske problemer det vil innebære å gjøre opptak av foredraget og å stille opptaket til rådighet for partene innen utløpet av ankefristen.

En regel om å gjøre lydopptak av rettsformannens foredrag kan eventuelt tas inn i straffeprosessloven § 368 annet ledd, som et nytt annet punktum:

Retten skal ta lydopptak av foredraget.

For det tilfellet at det blir innført en regel om lydopptak, ber departementet om høringsinstansenes syn på om opptakene utelukkende bør kunne brukes som grunnlag for en eventuell anke, eller om de også bør kunne gjøres tilgjengelige for lagretten i

forbindelse med rådslagningen. Behovet for det siste er begrenset på grunn av lagrettens adgang til å be om ytterligere veiledning, jf. straffeprosessloven § 370 annet ledd. Departementets foreløpige syn er at slike lydopptak bare bør kunne brukes i forbindelse med en eventuell ankebehandling.

6.9 Utskyting av lagrettemedlemmer. Liste over lagrettens medlemmer

6.9.1 Gjeldende rett om utskyting. Forslag til endring

Etter straffeprosessloven § 352 skal lagmannsretten som hovedregel settes med lagrette (jury) under ankeforhandlingen når ankebehandlingen gjelder bevisbedømmelsen under skyldspørsmålet, og anken gjelder straff for forbrytelse som etter loven kan medføre fengsel i mer enn seks år. Lagretten skal ha ti medlemmer, jf. § 355 første ledd. Før ankeforhandlingen starter, tas det ved loddtrekning ut fjorten lagrettemedlemmer og to varamedlemmer til å delta i behandlingen av saken, like mange av hvert kjønn, jf. domstolloven § 85 første ledd. Disse 16 personene skal møte frem til ankeforhandlingen.

Etter at retten er satt og både fagdommernes og lagrettemedlemmenes habilitet er kontrollert, har partene rett til å skyte ut så mange lagrettemedlemmer og varamedlemmer som det er til stede flere enn ti, jf. straffeprosessloven §§ 356 og 357. De som skytes ut, forlater retten og får utbetalt godtgjørelse for oppmøtet og eventuelle utlegg.

I en artikkel i tidsskriftet *Lov og Rett* for 2003 (side 368 flg.) har lagdommer Hans Kristian Bjerke tatt til orde for endring av reglene om utskyting av lagrettemedlemmer. Han har foreslått at antallet ordinære jurymedlemmer som skal trekkes ut reduseres til ti, og at det skal trekkes fire varamedlemmer. Forutsatt at de ikke er inhabile, er det de ti ordinære medlemmene som skal gjøres tjeneste i saken, uten noen særskilt rett for partene til å påvirke sammensetningen gjennom utskyting.

6.9.2 Departementets foreløpige vurdering

Utskyting av lagrettemedlemmer en gammel ordning. Spørsmålet om den er berettiget har vært drøftet flere ganger tidligere, blant annet da domstolloven § 108 om habilitet som følge av "andre særegne omstendigheter" ble gjort gjeldende også for lagrettemedlemmer. I Ot. prp. nr. 26 (1933) ble utskytingsretten foreslått avskaffet, med blant annet slik begrunnelse:

"Var nu forholdet det at utskytningsretten måtte ansees som omgjengelig nødvendig for en forsvarlig varetagelse av strafferettspleien ved lagmannsrettene, fikk dette enda være; omkostningene var i så fall vel anvendt. Departementet er imidlertid av den opfatning at den gjeldende ordning med rette betegnes som et spill av tid og penger. Utskytningsretten er nemlig så langt fra nødvendig at den i adskillig utstrekning direkte har motvirket den fra samfundets synspunkt heldigst mulige sammensetning av lagretten.

...

Det innsees ikke at det i nevnte henseende er nogen reell grunn for å stille lagrettemenn i en annen stilling enn domsmenn ved herreds- eller byrettene. Domstolslovens regler om ugildhet er så vidtgående at de må yde tilstrekkelig sikkerhet for sammensetningen av en uhildet og upartisk lagrette.”

Forslaget om avskaffelse av utskytingsretten fikk ikke tilslutning fra den etterfølgende regjering, jf. Ot.prp. nr. 60 (1933), hvor det blant annet uttales:

” ... om det ikke foreligger ugildhet, vil ofte enkelte lagrettemenn ved naboskap, bekjentskap eller forretningsforbindelse være således stillet overfor tiltalte eller fornærmede at det vil være vanskelig eller pinlig for dem å dømme i saken. Det hender ofte at lagrettemenn av sådanne grunner ber seg utskutt. Likeledes hender det på de fleste lagmannsting i alle fall utenfor Oslo, at enkelte lagrettemenn ber sig fritatt for en enkelt dag, f.eks. av hensyn til sin forretning. – Dette kan nu imøtekommes, men vil måtte nektes hvis utskytingsretten opheves.”

Hensynet til lagrettemedlemmenes arbeid og plikter er ivaretatt gjennom domstolloven § 95 tredje ledd og § 105, som sier at et lagrettemedlem kan ha gyldig forfall dersom han ved å møte kan forsømme viktige og uoppsettelige forretninger eller plikter. Opphevelse av utskytingsretten vil således ikke forhindre at det tas hensyn til lagrettemedlemmets private og arbeidsmessige forhold.

Som det fremgår ovenfor, har også hensynet til ”nesten inhabilitet” vært anført mot avskaffelse av utskytingsretten. Det har gjerne vært vist til at en part kan ha en velbegrunnet frykt for at et lagrettemedlem er inhabil, men at han ikke kan godtgjøre en inhabilitetsgrunn som loven anerkjenner. Tanken er at personlige, klassebestemte eller partipolitiske sympatier eller antipatier kan være like sterke motiver som dem som kan ligge i slektskap eller økonomisk egeninteresse. Det kan også spørres om opphevelse av utskytingsretten vil gjøre at det blir reist flere spørsmål om inhabilitet enn etter dagens regler, hvor usikkerhet vedrørende habilitet i noen grad kan løses gjennom bruk av utskytingsretten. Oppstår det først et habilitetsspørsmål som retten må ta stilling til, kan avklaring av dette ta vel så mye tid som å konstituere lagretten etter dagens regler.

Departementet antar at de reglene vi har om inhabilitet, herunder den generelle bestemmelsen i domstolloven § 108, er egnet til å fange opp de tilfeller hvor en person ikke bør gjøre tjeneste som lagrettemedlem. Etter departementets oppfatning taler gode grunner for at spørsmål om inhabilitet behandles og avklares som nettopp dette. Lagdommer Bjerke uttaler at aktorer og forsvarere i dag må forutsettes å være i stand til å ta opp eventuelle inhabilitetsgrunner uten at det fremstår som ”pinlig”, og at det samme gjelder for rettens formann under habilitetskontrollen. Det er dessuten rimelig å anta at naboskap og andre tilsvarende former for bekjentskap ikke reiser de samme innvendinger i dag som før, da samfunnsforholdene var noe annerledes. Etter departementets foreløpige vurdering er behovet for den ekstra kontroll og utvelgelse som ligger i retten til utskyting av lagrettemedlemmer, redusert. Det er heller ikke lett å se hvorfor det skal være særskilte regler med tanke på ”nesten inhabilitet” for

lagrettemedlemmer, sammenlignet med det som gjelder for fagdommere og for lekdommere i meddomsrett (som bare viker sete når det foreligger inhabilitet i lovens forstand). Til forskjell fra fagdommere er riktignok lagrettemedlemmer "uprofesjonelle", i den forstand at de ikke har dømmende virksomhet som yrke, og dermed gjerne har liten erfaring med dette. Hvis det først ikke foreligger inhabilitet etter loven, gjelder imidlertid den samme forventning om saklighet og forsvarlig til lagrettemedlemmer som til andre dommere.

I saker med meddomsrett er det ingen utskytingsrett. Etter straffeprosessloven § 352 annet ledd skal det i visse tilfeller benyttes meddomsrett i saker som ellers ville ha vært behandlet med lagrette (herunder i saker hvor tiltalt var under 18 år da forbrytelsen ble begått og saker hvor juryens kjennelse har vært satt til side). Videre antas det i juridisk teori at dersom lagmannsretten først er satt som meddomsrett, men retten eller påtalemyndigheten under ankeforhandlingen finner grunn til å skjerpe subsumsjonen slik at en straffebestemmelse med strafferamme over fengsel i seks år likevel må anvendes, kan lagmannsretten fortsette forhandlingene med meddommere uten å settes med lagrette. Disse reglene viser at det ikke er noe fremmedelement i dagens system at lagmannsretten settes uten rett til utskyting selv om den aktuelle forbrytelsen har en strafferamme på over seks år. I nevnte situasjoner anses rettssikkerhetshensynene tilstrekkelig ivarettatt gjennom de alminnelige regler om utvelgelse av legmenn og kontroll med habilitet. Etter departementets foreløpige vurdering gjelder det samme for sammensetning av lagmannsretten i alle ankesaker.

I Ot.prp. nr. 60 (1933) ble det anført at utskyting av lagrettemedlemmer ofte blir benyttet på en måte som innebærer at de mest innsiktsfulle blir skutt ut – i regnskapssaker alle regnskapskyndige, i sedelighetssaker alle tilknyttet sosialomsorg osv. Det er vanskelig å ha noen sikker oppfatning omkring dette, og neppe noe grunnlag for å konstatere at det er et reelt problem. Argumentet for å redusere antallet uttrukne lagrettemedlemmer og fjerne utskytingsordningen er først og fremst at det innebærer en forenkling, og dermed en prosessøkonomisk gevinst, uten samtidig å svekke rettssikkerheten. Endringer i samsvar med forslaget fra lagdommer Bjerke vil innebære at antallet personer som trekkes ut og må være forberedt på å delta i saken reduseres fra seksten til fjorten. For de aktuelle fjorten øker samtidig muligheten for at de faktisk skal være med. Dette reduserer omfanget av anstrengelser for å "rydde vei" for saken i forhold til lagrettemedlemmenes ordinære arbeid mv.

I en rapport av oktober 2004 fra en arbeidsgruppe nedsatt av Domstoladministrasjonen er det fremsatt forslag til en revisjon av bestemmelsene i domstolloven kapittel 5. I rapporten er det blant annet fremsatt forslag om at det ikke lenger skal trekkes varamedlemmer til lagretten, men at antallet ordinære lagrettemedlemmer isteden skal økes fra 14 til 16 (arbeidsgruppens forslag til domstolloven § 87). Bakgrunnen for forslaget er blant annet at varamedlemmene på grunn av forfall og utskyting svært ofte må gjøre tjeneste, slik at den opprinnelige statusen som varamedlem får liten praktisk betydning, og at systemet med varamedlemmer kompliserer trekningsreglene (rapporten side 15). Forslaget fra arbeidsgruppen er blant det som skal behandles i den

proposisjonen om valg og uttak av lekdommere som vil bli fremmet mot slutten av 2006. Her skal bare nevnes at forslagene om å fjerne utskytingsretten og å oppheve ordningen med varamedlemmer til lagretten ikke uten videre forenlige, i den forstand at det er vanskelig å tenke seg et system med innkalling av bare akkurat så mange lagrettemedlemmer som skal gjøre tjeneste uten at det også skal innkalles varamedlemmer. Uavhengig av hva som bestemmes om trekning av varamedlemmer under dagens system med utskytningsrett, ber vi nå om høringsinstansenes syn på spørsmålet om ordningen med utskytningsrett for partene bør oppheves, og på hvor mange varamedlemmer som eventuelt bør trekkes og innkalles i et system uten utskytningsrett.

Lagdommer Bjerke har foreslått en ordning hvor både de ti ordinære medlemmer og de fire varamedlemmene skal møte i lagmannsretten. Av hensyn til effektiviteten kan det vurderes om antallet varamedlemmer som må møte kan reduseres, for eksempel til to. De to siste varamedlemmene må i så fall være tilgjengelige på kort varsel. En slik ordning vil gi en prosessøkonomisk gevinst, ikke minst i lagsogn med store geografiske avstander og tilsvarende reiseutgifter. Det mest naturlige vil i så falle være at de to varamedlemmene som skal være tilgjengelige på kort varsel, holder til nær rettsstedet.

Opphevelse av ordningen med utskytningsrett vil innebære at straffeprosessloven §§ 356 og 357 oppheves. Forutsatt at vi på tidspunktet for endringen har beholdt dagens § 85 i domstolloven, kunne dennes første ledd lyde:

”Når en sak skal behandles med lagrette, skal en av domstolens tjenestemenn i god tid før hovedforhandlingen ta ut ved loddtrekning *fem* lagrettemedlemmer og *to varamedlemmer* fra hvert av utvalgene, jf § 70. I saker som nevnt i straffeprosessloven § 355 annet ledd kan det trekkes ut *seks* lagrettemedlemmer og *to varamedlemmer* fra hvert utvalg.”

Siden det som nevnt vil bli fremmet en proposisjon senere i år med forslag til endring av reglene i blant annet domstolloven kapittel 5, har ikke departementet funnet det hensiktsmessig å gå inn på hvilke endringer opphevelse av utskytingsretten for øvrig vil medføre i domstolloven.

6.9.3 Liste over lagrettens medlemmer

Straffeprosessloven § 361 har regler om fremgangsmåten ved lagrettens valg av ordfører. Bestemmelsen lyder:

”Under ledelse av rettens formann velger lagretten ved lukkede sedler en ordfører. Står stemmene likt, avgjøres valget ved loddtrekning. Lagretten får utlevert en liste over lagrettens medlemmer oppført i den rekkefølgen som fremgår av loddtrekningen etter domstolsloven § 85.”

Ved brev 26. januar 2004 til Justisdepartementet har Borgarting lagmannsrett ved førstelagmannen fremsatt forslag til endring av § 361 tredje punktum. I brevet uttaler han blant annet:

”Uttrekning av lagrettemedlemmer foregår i dag i domstolenes nye saksbehandlingssystem LOVISA. I dette systemet blir lagrettelistene produsert i alfabetisk rekkefølge. Det er således en uoverensstemmelse mellom loven og saksbehandlingssystemet.

Det kan ikke sees noen tungtveiende grunner til at lagrettelistene ikke skal produseres alfabetisk. Samtidig vil det være en omfattende og komplisert prosess å foreta de endringer i saksbehandlingssystemet som er nødvendig for å bringe dette i overensstemmelse med straffeprosessloven.

Jeg tillater meg derfor å foreslå at departementet tar det nødvendige initiativ til endring av straffeprosessloven § 361 tredje punktum. Bestemmelsen kan gis følgende ordlyd:

”Før valget får lagretten utlevert en liste over lagrettens medlemmer i alfabetisk rekkefølge.”

Eventuelt kan det være tilstrekkelig å si:

”Før valget får lagretten utlevert en liste over lagrettens medlemmer.”

Som det fremgår, kan det også være greit å presisere i lovteksten at listen skal utleveres før ordførervalget finner sted. Slik forholdes det også i praksis.”

Regelen i § 361 tredje punktum ble innført med straffeprosessloven i 1981, i en tid hvor trekningen av lagrettemedlemmer ble utført manuelt. Det er vanskelig å se behov som tilsier at listen fortsatt bør angi rekkefølgen i oppnevningen. Departementet er enig i forslaget fra Borgarting lagmannsrett, og vil følge dette opp i proposisjonen om valg og uttaking av lekdommere.

7 ENDRING I LAGMANNSRETTENS ADGANG TIL Å NEKTE ANKEBEHANDLING

7.1 Gjeldende rett

Mindre alvorlige ankesaker skal som hovedregel ikke fremmes til behandling for lagmannsretten, jf. straffeprosessloven § 321 første ledd første punktum. Bestemmelsen slår fast at en anke ikke kan fremmes uten lagmannsrettens samtykke hvis påtalemyndigheten ikke har påstått, og det heller ikke er idømt annen reaksjon enn bot, inndragning eller tap av retten til å føre motorvogn mv. Slikt samtykke er betinget av at det foreligger ”særlige grunner”, jf. første ledd annet punktum, og kan nektes selv om lagmannsretten finner at anken kan føre frem.

I straffesaker hvor samtykke ikke er påkrevd etter første ledd, kan lagmannsretten nekte anken fremmet, helt eller delvis, etter en realitetsprøving. Vilkåret er at retten

finner det *klart* at anken ikke vil føre frem, jf. § 321 annet ledd første punktum. Etter annet ledd annet punktum kan anke fra påtalemyndigheten som ikke er til gunst for den siktede, også nektes når retten finner at den gjelder spørsmål ”av mindre betydning” eller at det ”ellers ikke er grunn til at anken blir prøvd”.

Anker i særlig alvorlige saker kan ikke nektes fremmet, jf. § 321 tredje ledd første punktum. Grensen for hvilke saker som automatisk skal fremmes til ankebehandling, er satt ved forbrytelser som har en strafferamme på mer enn seks års fengsel. Grensen er med andre ord den samme som i straffeprosessloven § 352 første ledd (om hvilke saker som skal behandles med jury).

En anke til den siktedes ugunst kan nektes fremmet selv om strafferammen overstiger seks år. Vilkåret er at retten finner at anken gjelder spørsmål av ”mindre betydning” eller at det ”ellers ikke er grunn til at anken blir prøvd”, jf. henvisningen i § 321 tredje ledd første punktum til annet ledd annet punktum.

7.2 Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen II under ”Prosjekt hurtigere straffesaksbehandling” har gitt uttrykk for at det bare er i alvorlige saker at det er grunn til å gi den siktede en automatisk rett til ny hovedforhandling i lagmannsretten, og at graden av alvorlighet ikke bestemmes ut fra strafferammen alene. Det som er sagt under avsnittet om juryordningen om hva som bør være bestemmende for en saks alvorlighet, gjelder også her. Det kan virke inkonsekvent at en domfelt som har fått en relativt beskjeden straff, men etter en straffebestemmelse med strafferamme på over seks år, skal ha ubetinget krav på ny behandling av saken i lagmannsretten, mens det samme ikke gjelder for en som er idømt strengere straff, men etter et mildere straffebud. Arbeidsgruppen foreslår å endre reglene for hvilke anker som automatisk skal fremmes til ankebehandling, ved at dagens krav til strafferamme (fengsel i mer enn seks år) suppleres med et vilkår om at påstått eller idømt fengselsstraff må overstige fengsel i fire år.

Arbeidsgruppen gikk samtidig inn for å videreføre den automatiske ankeadgangen i saker hvor det var påstått eller gitt sikringsbemyndigelse – enten alene eller sammen med fengselsstraff. Gruppen anså slike saker som så alvorlige at den ubetingede ankeadgangen (når strafferammen overstiger seks år) bør bestå.

I saker som det etter forslaget ikke lenger vil gjelde en automatisk ankerett for, vil en anke kunne nektes fremmet hvis retten finner det *klart* at den ikke vil føre frem etter ankeforhandling. I praksis betyr dette at en del saker som i dag fremmes til ankeforhandling uten realitetsprøving, vil bli avsluttet etter siling.

Arbeidsgruppen finner det vanskelig å anslå nøyaktig hvor mange flere saker som kan bli avsluttet etter siling som en konsekvens av de nye reglene. En optelling utført av lagmann Flod viser imidlertid at 57 % av ankesakene som Borgarting lagmannsrett fremmet i 1998 uten realitetsprøving, ville ha kommet inn under de nye reglene.

Gruppen antar derfor at tiltaket vil gi en klar samlet effektivitetsgevinst, jf. rapporten side 47:

”Forslaget innebærer at det i lagmannsrettene vil bli flere saker til siling, men den økning i arbeidsbelastning og tidsforbruk som dette leder til, vil være meget beskjedent sett i forhold til den innsparing hva gjelder saksforberedelse og rettsdager som de saker som ikke fremmes ellers ville medført. Tilsvarende vil påtalemyndighetens arbeid til saksforberedelse og aktorater bli redusert. Også på forsvarersiden vil tiltaket gi bedre kapasitet ved at det blir færre saker som fremmes til ankeforhandling.”

Arbeidsgruppen peker videre på at tiltaket vil gi økonomiske innsparinger i form av reduserte utgifter til lekdommere og advokatsalærer. Dersom både silingsreglene og vilkårene for jurybehandling endres i tråd med gruppens forslag, antydes det at tiltaket vil kunne gi en betydelig lettelse i arbeidssituasjonen for lagmannsrettene og den høyere påtalemyndigheten.

Selv i saker som etter forslaget faller utenfor regelen om ubetinget ankeadgang, vil en anke bare kunne nektes fremmet hvor tre dommere enstemmig finner at anken ”klart ikke vil føre frem”, jf. straffeprosessloven § 321 annet ledd og fjerde ledd.

Arbeidsgruppen understreker at det dermed vil gjelde svært strenge vilkår for å nekte den siktedes anke fremmet til hovedforhandling. Etter gruppens syn foreligger det ikke noe sterkt behov for ny behandling hvor anken har så lite for seg at den oppfyller vilkårene for å bli nektet fremmet. Arbeidsgruppen oppfatter det dessuten som urimelig at den fornærmede, særlig i seksuallovbruddssaker, skal måtte gjennomgå en ny rettsforhandling i lagmannsretten dersom det uansett er klart at den siktedes anke ikke vil føre frem.

Straffeprosessloven § 321 annet ledd åpner for at lagmannsretten *kan* beslutte å fremme en anke selv om vilkårene for å nekte er oppfylt. Til dette kommer at en nektelse kan påkjæres på bakgrunn av saksbehandlingsfeil, og at avgjørelsen også ellers kan omgjøres til gunst for den siktede.

7.3 Forholdet til Norges internasjonale forpliktelser

Det er nødvendig å vurdere om utvidelsen av silingsadgangen i tråd med de endringer som arbeidsgruppen har foreslått er forenlig med den europeiske menneskerettskonvensjon 4. november 1950 (EMK) syvende tilleggsprotokoll (P7), FN-konvensjonen 16. desember 1966 om sivile og politiske rettigheter (SP) og FN-konvensjonen 20. november 1989 om beskyttelse av barns rettigheter (barnekonvensjonen). EMK P7 artikkel 2 første punktum bestemmer at enhver som er kjent skyldig av en domstol i en straffbar handling, skal ha rett til å få skyldspørsmålet eller straffespørsmålet overprøvd av en høyere domstol. Barnekonvensjonen artikkel 40 nr. 2 bokstav b (v) og SP artikkel 14 nr. 5 gir begge krav på overprøving av både skyldspørsmålet og reaksjonsfastsettelsen.

Høyesteretts kjæremålsutvalg har i en rekke saker lagt til grunn at reglene om siling av ankesaker for lagmannsretten ikke strider mot EMK eller SPs regler om rett til overprøving av straffedommer, se for eksempel Rt. 2000 side 2110. Konklusjonen underbygges av praksis fra den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD), som tyder på at den nasjonale lovgiver står relativt fritt med hensyn til hvilke silingskriterier som velges. I saken *Monnell og Morris mot Storbritannia* (2. mars 1987) kom EMD til at en silingsordning som ikke i seg selv tilfredsstillende kravene i EMK artikkel 6, kan godtas hvis behandlingen i tidligere instanser gjør det. Avgjørelsen gjør det også klart at EMK ikke er til hinder for en skriftlig silingsordning. I *Krombach mot Frankrike* (13. februar 2001) heter det at det avgjørende er om begrensninger i retten til overprøving er begrunnet i et legitimt formål og ikke krenker kjernen i rettigheten (se avsnitt 96).

Det finnes ikke i samme grad praksis som er egnet til å belyse rekkevidden av SP artikkel 14 nr. 5. I en klagesak mot Norge konkluderte imidlertid FNs menneskerettskomité med at det ikke forelå konvensjonsbrudd (vedtak 29. oktober 1999). I den aktuelle saken hadde lagmannsretten avvist en anke over en dom på fengsel i 1 år og 6 måneder (fellesstraff) på det grunnlag at retten fant det klart at anken ikke ville kunne lede til redusert straff.

Departementet legger til grunn at heller ikke den innstramning av retten til ankebehandling som er foreslått av arbeidsgruppen, vil være i strid med Norges forpliktelser etter EMK P7 eller SP.

Selv om barnekonvensjonen artikkel 40 nr. 2 bokstav b (v) er gitt en noe annerledes utforming enn SP artikkel 14 nr. 5, antar departementet at bestemmelsene må forstås på samme måte. Det samme er tidligere lagt til grunn av departementet i Ot. prp. nr. 78 (1992-93) (se side 64), av To-instansutvalget i NOU 1992: 28 (se side 123) og av Erik Møse i vedlegg 1 til utredningen fra utvalget.

7.4 Departementets foreløpige vurdering

I likhet med arbeidsgruppen mener departementet at en ubetinget ankeadgang bør være forbeholdt de alvorligste sakene, og at man bør unngå en utvanning av hvilke saker som er å anse som alvorlige. Som det fremgår av tabellen i punkt 6.1, har antallet jursaker ved lagmannsrettene steget betydelig de senere årene (likevel en nedgang for 2004).

I punkt 6.4.2 ovenfor har departementet gitt uttrykk for en positiv holdning til arbeidsgruppens forslag om at det for jurybehandling bør gjelde både et strafferammekrav og et krav om at påstått eller utmålt straff må være av en viss størrelse. I utgangspunktet er departementet noe mer betenkt med hensyn til en tilsvarende endring i reglene om rett til ankebehandling. Begrunnelsen for dette er at manglende rett til ankebehandling er en langt mer alvorlig konsekvens for den siktede enn manglende rett til å få saken pådømt med bruk av jury. Uten jury står den siktede igjen med behandling i meddomsrett, som er en fullverdig behandlingsmåte som tilfredsstillende grunnleggende krav til rettssikkerhet og har stort innslag av

lekmannsdeltagelse. 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, jf. punkt 7.3 foran.

En utvidelse av lagmannsrettens adgang til å nekte anker fremmet vil kunne frigjøre tid og ressurser både i lagmannsretten og i straffesakskjeden for øvrig. Den potensielle effektivitetsgevinsten av dette tiltaket er større enn den mulige gevinsten som ligger i endringen av juryreglene som foreslås i punkt 6.4. Samlet sett vil de to tiltakene antagelig medføre at en del av dagens jursaker nektes fremmet, mens en del av de øvrige sakene (de som lagmannsretten kunne ha silt bort, men velger å fremme til ankeforhandling) vil bli behandlet av meddomsrett. Dersom loven endres slik at flere typer saker blir undergitt siling, må den saksforberedende dommeren bruke tilsvarende mer tid på å gjennomgå og vurdere de påankede sakene for å få et tilstrekkelig grunnlag for avgjørelsen av om ankene skal fremmes.

Etter departementets syn bør kravet til strafferamme fortsatt være som i dag, det vil si fengsel i mer enn seks år. Hvilken effektivitetsgevinst som kan hentes ut av en endring av silingsreglene, vil da avhenge av hvilke krav som stilles til den påståtte eller utmålte straffen, for at en anke automatisk skal fremmes til ny behandling i lagmannsretten.

Arbeidsgruppen har foreslått at grensen settes ved påstått eller idømt fengselsstraff i mer enn fire år. Lagmann Flods opptelling av saker med automatisk rett til ankebehandling ved Borgarting lagmannsrett i 1998 viste at 57 % av sakene dette året ville ha blitt berørt av endringsforslaget.

En gjennomgåelse av jursaker ved Borgarting lagmannsrett viste at 39 % av sakene i første halvår 2003 ville ha blitt omfattet av endringsforslaget (det kom inn 152 lagrettesaker til Borgarting lagmannsrett i hele 2003). I forbindelse med undersøkelsen anslo førstelagmannen at en grense satt ved påstått eller utmålt straff i minst fire år, kunne ha gitt en årlig reduksjon i antallet lagrettesaker ved Borgarting lagmannsrett på ca. 35. Regnestykket er basert på at antallet innkomne anker i jursaker ligger på ca. 150 i året og at ca. 60 % av ankesakene nektes fremmet.

En sak kan være meget alvorlig for den siktede selv om påstått eller idømt straff ikke overstiger den fireårsgrensen som arbeidsgruppen har foreslått. For flere forbrytelsestyper utmåles det gjennomgående lavere straffer enn det strafferammen skulle tilsi. For en siktet som oppfatter seg uskyldig dømt i slike saker vil det ofte være viktigere å få saken prøvet i en ankeinstans enn at den blir raskest mulig avsluttet. På denne bakgrunn, og med henvisning til generelle rettssikkerhetshensyn, kan det anføres gode argumenter for at retten til ankebehandling bør være noe videre enn det arbeidsgruppen har foreslått. Et nærliggende alternativ er at grensen settes ved påstått

eller idømt straff i mer enn tre år. Dette ville redusere effektivitetsgevinsten noe, men ikke mer enn at det fortsatt ville være tale om en betydelig effektivitetsgevinst. Som illustrasjon nevnes at antallet saker med automatisk rett til ankebehandling ved Borgarting lagmannsrett i 1998 ville ha blitt redusert med 47 % med en slik treårsgrense. Med en grense på mer enn fire år ville 57 % av sakene ha blitt omfattet.

Hvis grensen settes lavere enn tre år – for eksempel til påstått eller idømt fengselsstraff på mer enn to år – er det fare for at mye av effektivitetsgevinsten vil falle bort. Tallene fra Borgarting lagmannsrett for første halvår 2003 viser som nevnt at ca. 39 % av sakene som i dag omfattes av reglene om automatisk ankeadgang, ville ha blitt omfattet av de nye silingsreglene hvis grensen hadde blitt satt ved påstått eller utmålt fengselsstraff i mer enn fire år. Til sammenligning var det bare i ca. 15 % av sakene fastsatt en fengselsstraff på to år eller mindre. Dersom man – som i eksemplet ovenfor – legger til grunn at det årlig kommer inn ca. 150 anker til Borgarting lagmannsrett i jursaker, samt at ca. 60 % av disse ankene vil bli nektet fremmet i dagens jursaker, indikerer disse tallene at en grense på to år ville redusere antallet ankesaker ved lagmannsretten med 13 eller 14 hvert år. Av de sakene med automatisk rett til ankebehandling som Borgarting lagmannsrett fikk inn i 2005, ville 29 saker gått til siling med en grense på to år. Forutsatt at 60 % av sakene nektes fremmet, betyr det en reduksjon på ca. 12 saker.

Etter departementets foreløpige vurdering bør grensen settes ved fengsel i mer enn enten to eller tre år. Departementet ber høringsinstansene uttale seg både om innføring av et vilkår om at påstått eller idømt straff må være av en viss størrelse, og om hvor grensen bør gå. Det er nærliggende å se spørsmålene i sammenheng med drøftelsen i punkt 6.4 (om hvilke saker som skal behandles med jury).

Prinsippet om at det i alvorlige saker bør gjelde en ubetinget rett til å få sin sak prøvet fullt ut i to instanser, innebærer at det bør være en ubetinget ankeadgang i saker hvor det er påstått eller idømt forvaring, eller hvor det er aktuelt å ta i bruk særreaksjonene overføring til tvungent psykisk helsevern eller tvungen omsorg.

Straffeprosessloven § 352 (om når lagmannsretten skal settes med lagrette) ble endret da straffeloven § 60 a ble vedtatt (lov 4. juli 2003 nr. 78). Det følger nå av § 352 tredje ledd at § 60 a ikke kommer i betraktning når man tar stilling til om strafferammekravet for jurybehandling er tilfredsstillt. Departementet gikk den gang ikke inn for et tilsvarende unntak i § 321 tredje ledd annet punktum, men ønsker nå å innføre dette, blant annet for å oppnå større parallellitet mellom de to regelsettene.

Også ved utformingen av silingsreglene må det tas stilling til om man skal ta utgangspunkt i påtalemyndighetens straffpåstand i tingretten eller for lagmannsretten. Det vises til drøftelsen i punkt 6.4 om den parallelle problemstillingen i forhold til juryreglene. Selv om hensynet til sammenheng i regelverket tilsier at samme løsning legges til grunn i begge regelsettene, finnes det også argumenter til fordel for en differensiering av reglene. Silingsprosessen skjer før berømmelsen av en ankesak. Det kan derfor volde noe større praktiske problemer for påtalemyndigheten å

forhåndsvarsle sin påstand i forbindelse med silingsprosessen enn hvor en sak er fremmet og ligger til beramning.

Etter straffeprosessloven § 321 første ledd første punktum, som sier at anke til lagmannsretten i en sak hvor det ikke er påstått eller idømt annen reaksjon enn bot eller inndragning ikke kan fremmes uten rettens samtykke, er det straffpåstanden i første instans som er avgjørende. Det kan synes unødig kompliserende med en annen løsning for § 321 tredje ledd, som er den som drøftes her. En regel om at det er påstanden i ankeomgangen som er avgjørende, kan også lede til spekulasjoner om påtalemyndigheten ser hen til lagmannsrettens silingsadgang når de avgjør hvilken påstand som skal nedlegges. Etter departementets syn er det liten reell fare for at påtalemyndigheten vil ta slike utenforliggende hensyn, men det kan være fordelaktig å unngå også spekulasjonene. Departementets foreløpige vurdering er derfor at påstanden eller dom i første instans bør være avgjørende for silingen etter § 321 tredje ledd.

Straffeprosessloven § 321 tredje ledd kan etter dette eventuelt utformes slik (her med en grense på mer enn to års fengsel):

”Anker som angår forbrytelse som etter loven kan medføre fengsel i mer enn 6 år, og hvor det er idømt eller påstått fengsel i mer enn to år, forvaring eller særreaksjoner som nevnt i § 2 første ledd nr. 1, kan bare nektes fremmet i de tilfeller som er nevnt i annet ledd annet punktum. Forhøyelse av maksimumsstraffen på grunn av gjentakelse, sammenstøt av forbrytelser eller anvendelsen av straffeloven § 60 a eller § 232 kommer ikke i betraktning.”

Departementet ber om høringsinstansenes syn også på om straffene bør legges sammen når det er avsagt en etterskuddsdom i medhold av straffeloven § 64, jf. punkt 6.4 om den tilsvarende problemstillingen ved bruk av jury.

8 PÅTALEMYNDIGHETENS ANKEFRIST ETTER STRAFFEPROSESSLOVEN § 310 TREDJE LEDD

Straffeprosessloven § 310 gir regler om påtalemyndighetens frist til å anke avgjørelser fra domstolene. Etter § 310 første ledd er ankefristen to uker fra den dag dommen er avsagt. Annet ledd regulerer spørsmål om når ankefristen begynner å løpe for den siktede, mens tredje ledd regulerer samme spørsmål for påtalemyndigheten. § 310 tredje ledd lyder:

”Har den ankeberettigede tjenestemann i påtalemyndigheten ikke vært til stede ved domsavsigelsen, løper fristen for påtalemyndigheten fra den dag da dommen er kommet inn til deres kontor. Fristen løper likevel senest ut fire uker etter at dommen kom inn til den påtalemyndighet som er ankeberettiget, eller som utførte aktoratet.”

Som påpekt også i Rt. 2005 side 1153, er meningsinnholdet i § 310 tredje ledd uklart. Gjennom uttrykket ”kom inn til den påtalemyndighet som er ankeberettiget” kan det se

ut til at tredje ledd annet punktum regulerer det samme som første punktum, men angir en annen frist. I nevnte kjennelse fra Høyesterett er det antatt at meningen har vært at fristen etter annet punktum begynner å løpe når dommen kommer inn til en påtalemyndighet som *ikke* er ankeberettiget, eller til den som utførte aktoratet (avsnitt 15 i kjennelsen).

§ 310 tredje ledd annet punktum kom inn i straffeprosessloven ved lov 28. juni 2002 nr. 55, som ledd i effektivisering av straffesaksbehandlingen. Bakgrunn for bestemmelsen var at det i mange tilfeller gikk lang tid før en dom kom frem til ankeberettiget tjenestemann i påtalemyndigheten, og dermed også før ankefristen begynte å løpe. I høringsnotat 11. desember 2000 forut for proposisjonen til endringen (Ot.prp. nr. 66 (2001-2002)) ble det fremsatt forslag om at § 310 tredje ledd skulle lyde:

”For påtalemyndigheten løper fristen fra domsavsigelse dersom aktor er tilstede og ellers fra dommen kom inn til den påtalemyndighet som er ankeberettiget eller som utførte aktoratet.”

Av proposisjonen fremgår at dette forslaget ikke var i samsvar med den regel departementet faktisk mente å foreslå, idet man så at det ville bli for knapt med en 14-dagers frist regnet fra det tidspunktet dommen kommer inn til en tjenestemann i påtalemyndigheten som ikke selv er ankeberettiget (Ot.prp. nr. 66 (2001-2002) side 112). Videre uttaler departementet samme sted:

”Etter departementets oppfatning bør det derimot kunne forventes at en aktor som ikke selv er ankeberettiget, sender dommen videre til den ankeberettigede påtalemyndighet i løpet av 14 dager. Det er denne tiden aktor ville hatt til rådighet om han selv var ankeberettiget. Departementet foreslår derfor at ankefristen fortsatt skal være to uker fra dommen kom inn til den ankeberettigedes kontor, men at fristen ikke skal være lenger enn fire uker. Den nye fristen på fire uker bør ikke løpe fra domsavsigelsen slik KRIPOS har tatt til orde for, men fra det tidspunktet dommen kom inn til påtalemyndigheten. Påtalemyndigheten har liten innvirkning på hvor lang tid det går fra domsavsigelsen til rette vedkommende i påtalemyndigheten mottar dommen. På dette punktet opprettholder departementet derfor forslaget i høringsnotatet.”

Hvis § 310 tredje ledd annet punktum suppleres med et ”ikke” foran ”ankeberettiget”, innebærer regelen at det begynner å løpe en fireukersfrist straks saken kommer inn til påtalemyndigheten, uansett til hvem. I så fall vil den også dekke rene feilsendinger, slik som når dommen sendes et politidistrikt selv om aktoratet er utført av statsadvokat og det er statsadvokat (eller høyere påtalemyndighet) som er ankeberettiget, eller når dommen sendes et annet statsadvokatembete enn det som har saken. Tatt i betraktning de uheldige sider det har om ankespørsmålet må avgjøres uten at spørsmålet er tilstrekkelig utredet, er det departementets foreløpige oppfatning at fireukersfristen ikke bør omfatte feilsendingstilfellene.

Spørsmålet om ankefristens utgangspunkt når dommen er sendt til korrekt enhet i påtalemyndigheten, men ikke blir forelagt ankeberettiget person, er regulert i § 310

tredje ledd første punktum. Med denne bestemmelsen, og forutsatt at feilsending til andre enheter innenfor påtalemyndigheten ikke skal omfattes av fireukersfristen, synes § 310 tredje ledd annet punktum å kunne begrenses til å gjelde for oversendelse til påtalemyndighet som utførte aktoratet, men som ikke selv er ankeberettiget. På denne bakgrunn foreslår departementet at straffeprosessloven § 310 tredje ledd skal lyde:

”Har den ankeberettigede tjenestemann i påtalemyndigheten ikke vært til stede ved domsavsigelsen, løper fristen for påtalemyndigheten fra den dag da dommen er kommet inn til dennes kontor. Fristen løper likevel senest ut fire uker etter at dommen kom inn til den påtalemyndighet som utførte aktoratet.”

9 BRUK AV MEDDOMMERE VED BEHANDLING AV STRAFFUTMÅLINGSANKER

9.1 Gjeldende rett og forslag til endring

Etter straffeprosessloven § 332 første ledd skal lagmannsretten settes med fire meddommere ved behandling av straffutmålingsanket og anker som gjelder tvungent psykisk helsevern eller tvungen omsorg i saker om forbrytelser som etter loven kan medføre fengsel i mer enn seks år. Tilsvarende anker i saker om forhold med lavere strafferamme behandles med kun tre fagdommere.

Arbeidsgruppe II under ”Prosjekt hurtigere straffesaksbehandling” har foreslått at straffeprosessloven § 332 skal endres slik at lagmannsretten ikke lenger skal være satt med meddommere ved behandling av straffutmålingsanket. Forslaget er begrunnet slik (rapporten side 48-49):

”Arbeidsgruppen er av den oppfatning at legdommerdeltagelse i rene straffutmålingsanket er unødvendig uavhengig av strafferammen. Straffutmåling er langt på vei av fagjuridisk art, og før to-instansreformen ble da også alle slike ankesaker behandlet av Høyesterett der det ikke deltar legdommere. I Høyesterett møtte for øvrig heller ikke siktede. Etter to-instansreformen blir normalt siktede innkalt i slike ankesaker, jf. strprl § 344, første ledd, annet punktum, og lagmannsretten har således et godt grunnlag for å fastsette en riktig reaksjon. Det er også grunn til å understreke at erfaring har betydning. Etter som legdommere bare innkalles et fåtall ganger i løpet av en valgperiode, og det er en del utskiftninger ved valgene, vil det ikke være mange som har et rimelig godt erfaringsgrunnlag å bygge på.

Uansett er det vanskelig å se noen god begrunnelse for at legdommere skal delta ved straffutmålingen i alvorlige saker, men ellers ikke.

Det er meget viktig at straffutmålingspraksis er ensartet over hele landet. Etter at Høyesterett opphørte som ordinær ankedomstol er det seks ulike lagmannsretter som behandler disse ankesakene, og selv om Høyesterett forstas vil behandle noen saker, vil det naturligvis kunne oppstå forskjeller. Det beste vern mot dette vil være å la alle straffutmålingsanket bli behandlet av fagdommere i lagmannsretten. Legdommeroppfatningen vil for øvrig i de fleste saker være kjent for lagmannsretten gjennom premissene i den påankede dom. (Legdommere vil alltid

delta i førsteinstansen bortsett fra i forhørsretten). Av strprl § 344 følger for øvrig at straffutmålingen ikke skal endres etter anke med mindre det er et "åpenbart misforhold" mellom den straffbare handlingen og straffen.

...

Arbeidsgruppen peker imidlertid på at ankesaker som gjelder straffutmålingen stundom vil kreve bevisvurderinger som har stor betydning for siktede. Således vil en anke som gjelder kvantum narkotika – dersom omtvistet kvantum ligger innenfor rammene for de ulike alternative ledd i strl § 162 – være en straffutmålingsanke og ikke en anke over bevisbedømmelsen under skyldspørsmålet. Imidlertid vil tilsvarende bevisspørsmål måtte avgjøres også i saker som gjelder straffbare handlinger med lavere strafferamme, og som i dag er overlatt til fagdommere alene å pådømme. Således er spørsmålet om siktede har overtrådt hastighetsbestemmelsene et skyldspørsmål, men hvilken hastighet siktede skal dømmes for, er et straffespørsmål. Nettopp hastigheten vil være avgjørende for hvilken straff siktede får, og den kan variere fra bot til ubetinget fengsel. Også hva gjelder slike bevisspørsmål vil imidlertid siktedes rettssikkerhet være ivaretatt ved de strenge beviskrav som etter nyere rettspraksis stilles, jf. Rt 1998 side 1945.

Etter arbeidsgruppens vurdering er det heller ikke grunn til legdommerdeltagelse i saker som omfatter sikring."

I rapporten fra delprosjekt II "God ressursutnytting i domstolene – en forstudierapport" er det vist til forslaget fra Arbeidsgruppe II. Forprosjektgruppen støtter forslaget og begrunnelsen for det (rapporten side 20).

9.2 Tidligere vurderinger

Lagmannsrettens sammensetning ved behandling av straffutmålingsanker ble vurdert i forbindelse med innføring av to-instansreformen. To-instansutvalget drøftet spørsmålet om sammensetningen ved behandling av begrensede anker, og kom til at retten burde settes uten leddommere (meddommere) i saker som bare gjelder saksbehandlingen eller lovanvendelsen (NOU 1992: 28 side 60 flg.). For straffutmålingsankene kom utvalget til motsatt konklusjon, med følgende begrunnelse (samme sted side 60-61):

"To-instansutvalget er kommet til at de beste grunner taler for at lagmannsretten skal ha med legdommere ved behandlingen av straffutmålingsanker. Det må forutsettes at legdommernes vurdering av hvor straffverdig et forhold er, vanligvis gjenspeiler den rettsoppfatning som gjør seg gjeldende hos allmennheten, og det er viktig at denne vurdering kommer til uttrykk under rettens rådslagning og at den kan påvirke straffutmålingen. Nå kan det innvendes at et viktig hensyn ved straffutmålingen er hensynet til likebehandling av lovovertredere, og at straffutmålingen således i stor grad består i å tilpasse straffen i den enkelte sak til det alminnelige straffutmålingsnivå, slik dette fremkommer særlig gjennom Høyesteretts avgjørelser. Imidlertid vil det også innenfor rammen av et slikt straffutmålingsnivå være et betydelig spillerom for en konkret vurdering av den enkelte sak. Til dette kommer at legdommernes rettsoppfatninger, slik de kommer til uttrykk gjennom deres stemmegivning i straffutmålingsspørsmål, ikke er uten betydning når Høyesterett skal fastlegge det alminnelige straffenivå for forskjellige typer av overtredelser. – For øvrig har vi lagt vekt på at en regel om at

legdommere skal delta ved avgjørelsen av straffutmålingsanker, vil samsvare med den enstemmige oppfatning hos Straffeprosesslovkomitéen, samt med gjeldende ordninger i Danmark og Sverige.”

To-instansutvalgets syn ble videreført i Ot.prp. nr. 78 (1992-93), og ved lov 11. juni 1993 nr. 80 fikk straffeprosessloven § 332 slik ordlyd:

”Ved ankeforhandlingen settes lagmannsretten med fire meddommere. I vidløftige saker kan rettens formann bestemme at ett eller flere varamedlemmer for meddommerne skal følge forhandlingene og tre inn i retten om noen av meddommerne får forfall. I saker hvor det er behov for det, kan rettens formann beslutte at to av meddommerne skal være fagkyndige. Disse oppnevnes etter reglene i domstolloven § 87 eller § 88.

Gjelder forhandlingen bare saksbehandlingen eller lovanvendelsen, deltar ikke meddommere.

Paragrafen her gjelder ikke for saker som etter kapittel 24 skal behandles med lagrette.”

Bestemmelsen trådte imidlertid aldri i kraft med denne ordlyden. Ved lov 2. juni 1995 nr. 26 fikk § 332 første ledd første punktum ny utforming, som går ut på at lagmannsretten ved ankeforhandling som omfatter bevisbedømmelsen under skyldspørsmålet eller straffutmåling for forbrytelse som etter loven kan medføre fengsel i mer enn seks år, skal settes med fire meddommere. Ved denne endringen ble det altså trukket et skille mellom alvorlige og mindre alvorlige straffesaker, og besluttet at det ikke skal delta meddommere ved behandling av straffutmålingsanker for de minst alvorlige. I forarbeidene til endringen vises det til To-instansutvalgets vurdering av spørsmålet om deltagelse fra meddommere, og det redegjøres for et hovedsynspunkt om at meddommerne utgjør en viktig del av rettssikkerheten for den tiltalte i ankeomgangen. Videre uttales det (Ot.prp. nr. 25 (1994-95) side 27):

”Departementet mener på den annen side at en ordning uten meddommere vil være forsvarlig og ivareta tiltaltes interesse på den like betryggende måte. Argumentene mot meddommerdeltagelse var fremme under lovforberedelsen, men de var i mindre grad systematisert og analysert og satt inn i en mer helhetlig sammenheng. Høringsrunden viser også at det er ytterligere argumenter for en slik løsning. Legdommerelementet har størst betydning ved behandlingen i førsteinstans. Det bør videreføres uendret på dette nivå. Meddommere vil således alltid delta på minst ett trinn i saken og øve innflytelse når straffutmålingen skjer i tilknytning til avgjørelsen av skyldspørsmålet. Videre understreker departementet at hurtig behandling av en straffesak er blitt en stadig viktigere del av rettssikkerheten for den som er tiltalt. Samtidig som lagmannsrettene bedre kan fylle sin oppgave som ledd i et nasjonalt ankesystem oppnås det en betydelig forenklingmessig og samfunnsøkonomisk gevinst. Departementet kan ikke se at ordningene i Sverige og Danmark er avgjørende for valget av løsning, bl a fordi prosessordningene er forskjellige.

Etter en samlet vurdering har departementet kommet til at det er grunnlag for å foreslå endringer i reglene om meddommerdeltagelse i straffutmålingsanker. Ut fra de tungtveiende og nyanserte uttalelsene fra alle lagmannsrettene, jf særlig det som er uttalt fra Eidsivating og

Frostatting lagmannsretter, vil departementet ikke gå inn for en fullstendig opphevelse, men en begrensning. Departementet fremmer således et forslag om at meddommere bare skal delta i behandlingen ved anker som gjelder straff for forbrytelser som etter loven vil medføre fengsel i mer enn 6 år. Det er to vesentlige forhold som taler for dette: For det første innebærer det en harmonisering med behandlingen av disse saker i lagmannsretten hvor skyldspørsmålet avgjøres av juryen og hvor 4 meddommere deltar i straffutmålingen og understreker alvoret i disse sakene. For det annet er det grunn til å regne med at disse straffesakene vil ha Høyesteretts særlige årvåkenhet etter reformen, slik at rettsenhet og likebehandling blir sikret også på dette plan.”

9.3 Departementets foreløpige vurdering

De argumenter som tidligere er fremført om meddommeres deltagelse ved behandling av straffutmålingsanker i lagmannsretten, er fortsatt relevante. I tillegg har vi nå ca. ti års erfaring med dagens regel om meddommeres deltagelse i 6-årssakene. Et sentralt moment i vurderingen er at disse sakene ikke gjelder spørsmål om straffeskyld, og at straffutmåling i stor grad består i å anvende de retningslinjene som følger av rettspraksis. Hva som følger av rettspraksis, er det først og fremst de juridiske fagdommerne som har forutsetninger for å finne ut av. På den annen side vil retten i de fleste tilfeller ha et visst rom for skjønn, som det kan være av verdi at lekfolk deltar i utøvelsen av. Bruk av meddommere ved straffutmålingen er dessuten et bidrag til den kontakten mellom befolkningen og strafferettspleien som vårt system legger opp til. I utgangspunktet er departementet skeptisk til en endring som innebærer at det ikke lenger skal delta meddommere ved behandling av straffutmålingsanker, men ber om høringsinstansenes syn.

Å sløyfe meddommere ved behandling av straffutmålingsanker vil gi en ”skjevhet” i rettens sammensetning ved behandling av straffutmålingsanker sammenlignet med sammensetningen under straffutmålingen i ankesaker som er behandlet med jury, hvor retten er satt med fire meddommere, jf. straffeprosessloven § 332. Et slikt utslag bør likevel i seg selv neppe være avgjørende for valg av løsning; det avgjørende bør være om det reelt sett er av verdi med meddommere ved behandling av straffutmålingsankene. Det er dessuten den forskjell på de to situasjonene at det i ankesaker som bare gjelder straffutmålingen, alltid vil være utmålt straff i tingretten (med deltagelse fra meddommere), mens det i ankesaker som inkluderer spørsmålet om straffeskyld i prinsippet *kan* være første gang det utmåles en straff. De fleste ankesaker har imidlertid utgangspunkt i en domfellelse fra tingretten, slik at denne forskjellen reelt sett er av liten betydning.

Ved en eventuell endring i samsvar med forslaget fra Arbeidsgruppe II må det også vurderes hva som skal gjelde for ankesaker om bruk av tvungent psykisk helsevern eller tvungen omsorg etter straffeloven §§ 39 og 39 a. Argumentene er langt på vei de samme som ved vurdering av meddommeres deltagelse ved behandling av straffutmålingsanker. I utgangspunktet taler dette for at det fortsatt ikke er grunn til å skille mellom straffutmåling og idømmelse av tvungent psykisk helsevern eller tvungen omsorg med hensyn til rettens sammensetning. Det kan da være naturlig at en endring

går ut på at både straffutmålingsanket og anker over idømmelse av tvungent psykisk helsevern eller tvungen omsorg skal behandles uten bruk av meddommere.

Med en slik endring, kan straffeprosessloven § 332 første ledd første punktum lyde:

”Ved ankeforhandling som omfatter bevisbedømmelsen under *skyldspørsmålet*, settes lagmannsretten med fire meddommere.”

10 SKRIFTLIG BEHANDLING AV ANKESAKER I LAGMANNSRETTE

10.1 Gjeldende rett og forslag til endring

Etter straffeprosessloven § 333 kan lagmannsretten – med partenes samtykke – bestemme at en ankesak skal behandles skriftlig, forutsatt at saken ikke gjelder bevisbedømmelsen under skyldspørsmålet eller avgjørelse om straff eller tvungent psykisk helsevern eller tvungen omsorg for forbrytelse som etter loven kan medføre fengsel i mer enn seks år. Som det fremgår ved en sammenligning av første ledd i henholdsvis § 333 og § 332, er det når ankesaken skal behandles uten meddommere at den også kan behandles skriftlig.

Under punkt 9 ovenfor ble det drøftet et forslag fra Arbeidsgruppe II under ”Prosjekt hurtigere straffesaksbehandling” om at lagmannsretten skal settes uten meddommere ved behandling av alle straffutmålingsanket, uavhengig av strafferammen for det forholdet saken gjelder. Den samme arbeidsgruppen har også foreslått en endring av straffeprosessloven § 333 første ledd, slik at det fortsatt blir samsvar mellom det som skal behandles uten meddommere og saker som kan behandles skriftlig. Forslaget om endring av § 333 betegnes av arbeidsgruppen som ”en konsekvens av forslaget om at legdommere ikke skal delta ved straffutmålingsanket” (rapporten side 49).

10.2 Departementets foreløpige vurdering

Utgangspunktet for ankebehandlingen av straffesaker i lagmannsretten er at det skal være muntlige forhandlinger. Utgangspunktet bygger på et generelt prinsipp om muntlighet, og på en forutsetning om at det er denne behandlingsformen som gir det beste grunnlaget for å avgjøre saken. Ikke minst gjelder dette ved fastsettelsen av hvilket faktum som skal legges til grunn for rettens avgjørelse (bevisbedømmelsen).

Også straffutmålingen eller fastsettelse av tvungent psykisk helsevern eller tvungen omsorg etter straffeloven §§ 39 og 39 a kan by på bevisbedømmelse, typisk om den siktedes sosiale eller helsemessige situasjon på pådømmelsestidspunktet. Det er åpenbart ikke slik at alle ankesaker som er begrenset til å gjelde straffutmålingen eller reaksjoner som nevnt egner seg for skriftlig behandling. Både dagens § 333 første ledd og forslaget fra Arbeidsgruppe II inneholder imidlertid et vilkår om at partene må ha samtykket til skriftlig behandling for at denne formen kan velges. Ved at § 333 første ledd første punktum er utformet som en kan-regel, må dessuten også retten nødvendigvis foreta en konkret vurdering av hvilken behandlingsform som skal velges. Med en videreføring av disse forutsetningene, ser departementet foreløpig ikke

tungtveiende betenkeligheter ved å utvide kategorien av ankesaker som kan behandles skriftlig, slik at denne fortsatt blir sammenfallende med hvilke de saker som etter § 332 første ledd første punktum skal behandles uten meddommere.

Arbeidsgruppe II har antatt at en endring i adgangen til skriftlig ankebehandling neppe vil gi noen merkbar effektiviseringsgevinst. Arbeidsgruppen uttaler videre (rapporten side 50):

”Skriftlig ankebehandling forekommer i meget liten utstrekning i dag, og det er ikke grunn til å regne med at adgangen vil bli benyttet i de saker som omfattes av arbeidsgruppens lovendringsforslag.”

Departementet er enig at en lovendring som nevnt neppe vil gi noen stor effektivitetsgevinst. Under henvisning særlig til sammenhengen med § 332 første ledd foreslår departementet likevel å endre § 333.

Straffeprosessloven § 333 første ledd første punktum kan lyde:

”Når anke til lagmannsretten ikke gjelder bevisbedømmelsen under *skyldspørsmålet*, kan retten med partenes samtykke beslutte at saken skal behandles skriftlig.”

11 TILSTÅELSE, TILSTÅELSESDOM OG FORHANDLINGER MED PÅTALEMYNDIGHETEN

11.1 Innledning

Når det foreligger en tilståelse, vil saken kunne behandles enklere og raskere enn ellers. Etterforskningen kan ofte gjøres mindre omfattende, påtaleavgjørelsen blir enklere, grunnlaget for domfellelse blir enda sikrere, og saken kan i mange tilfeller pådømmes som en tilståelsessak etter reglene i straffeprosessloven § 248. Mindre straff som følge av tilståelse betyr redusert press på fengselsvesenet og kriminalomsorgen for øvrig. Totalt sett gir tilståelser betydelige gevinster i form av frigjorte ressurser som kan brukes på andre saker. Hvis det gjøres tydelig at det lønner seg for den siktede å tilstå, vil dette også føre til oppklaring av flere saker. En tilståelse vil dessuten kunne være av stor betydning for eventuelle fornærmede og pårørende, og kan bidra til forsoning. På denne bakgrunn er det et mål å få frem flere og raskere tilståelser i saker hvor det er grunnlag for det, enn det som oppnås i dag.

I det følgende drøftes om det er behov for endring av reglene om tilståelsesrabatt (punkt 11.2). Departementet foreslår at det, med virkning frem til straffeloven 2005 trer i kraft, vedtas en regel tilsvarende straffeprosessloven § 40 annet ledd nytt tredje punktum, som krever at det i domsgrunnene skal opplyses hvorvidt regelen om at tilståelser skal tas i betraktning ved straffutmålingen, er anvendt.

I punkt 11.3 drøftes andre mulige tiltak som kan bidra til å øke andelen tilståelsesdommer i tingerettene. Det drøftes om reglene om rett til forsvarer ved

pådommelse som tilståelsesdom bør endres slik at siktede får rett til forsvarer i saker hvor det er spørsmål om å idømme ubetinget fengsel eller samfunnsstraff (utenom saker etter vegtrafikkloven § 22). Videre foreslår departementet et tillegg til straffeprosessloven § 100 annet ledd som går ut på at domstolene kan oppnevne forsvarer for et begrenset antall timer i tilfeller hvor dette er hensiktsmessig for å få avklart om en sak kan pådømmes ved tilståelsesdom eller avsluttes med vedtakelse av forelegg. Endelig foreslås det lovfestet en plikt for en offentlig oppnevnt forsvarer til å gjøre påtalemyndigheten oppmerksom på saker som antas å kunne avgjøres ved tilståelsesdom.

Etter straffeprosessloven er det domstolene som fastsetter straffen i den enkelte sak. Dette betyr at en siktet som vurderer å tilstå et straffbart forhold aldri kan vite hva straffen vil bli. I punkt 11.4 tar departementet opp muligheten for å gi en regel som kan gi en viss sikkerhet om hva straffen vil gå ut på, og som derfor kan være egnet til å få frem flere tilståelser enn dem som utløses av dagens regel om tilståelsesrabatt (straffeloven § 59 annet ledd). Det skisseres en regel om at påtalemyndigheten – i forbindelse med at den siktede avgir en uforbeholden tilståelse som støttes av de øvrige opplysninger i saken – skal kunne gi et bindende tilsagn om hvilken straff påtalemyndigheten vil nedlegge påstand om. Etter forslaget skal et slikt tilsagn være bindende også for domstolene, i den forstand at disse ikke kan idømme strengere straff enn det tilsagnet går ut på, med mindre en slik straff ”ville innebære et vesentlig avvik fra det som ellers ville blitt idømt”.

11.2 Er det behov for å endre reglene om tilståelsesrabatt?

Straffeloven § 59 annet ledd lyder:

”Har siktede avgitt en uforbeholden tilståelse, skal retten ta dette i betraktning ved straffutmålingen. Retten kan nedsette straffen under det for handlingen bestemte lavmål og til en mildere straffart.”

Bestemmelsen fikk sin nåværende form ved lov 2. mars 2001 nr. 7, jf. Ot.prp. nr. 81 (1999-2000) og Innst. O. nr. 45 (2000-2001). Bestemmelsen fastslår at en tilståelse fra den siktede skal tas i betraktning ved straffutmålingen. Om tilståelsen skal føre til redusert straff, og hvor stor reduksjonen i tilfelle skal være, beror på rettens skjønn. Bakgrunnen for bestemmelsen var at den siktede hadde lite å vinne på vinne å tilstå, og en vurdering av at tilståelser burde tillegges større vekt. Bestemmelsen trådte i kraft straks.

Etter at bestemmelsen hadde virket i ca. tre år, gjennomførte Domstoladministrasjonen en undersøkelse om tilståelsesrabatt. Rapporten – ”Tilståelsesrabatt - En undersøkelse om domstolenes bruk av strafferabatt ved tilståelser” – ble avgitt i april 2004. Studien besto av en undersøkelse av rettspraksis i samtlige tre instanser og en spørreundersøkelse blant dommerne i tingrettene og lagmannsrettene. Formålet med undersøkelsen var blant annet å finne ut om straffeloven § 59 annet ledd har ført til en økning av andelen tilståelsesdommer, sammenholdt med meddomsrettssakene. Svaret

var negativt; andelen tilståelsessaker hadde tvert imot har gått ned etter innføringen av bestemmelsen. De fleste av dommerne mente imidlertid at bestemmelsen hadde medført en endring av praksis, i retning av å legge større vekt på tilståelse. Undersøkelsen av rettspraksis viste at det var et relativt stort antall saker med tilståelse hvor rabatt ikke er gitt, og så mange som 69 % av de dommerne som besvarte spørreundersøkelsen opplyste at de sjelden eller aldri oppgir rabattens størrelse i domspremissene. Det var stor enighet blant de spurte om hvilke forhold som er relevante for vurderingen av tilståelsens betydning, men noe ulik holdning til om tilståelsen bør telle selv om den ikke har betydning for oppklaring av saken. Rapporten gjengir synspunkter om at lovgiveren bør gi klarere signaler på om en vil at det skal gis rabatt også i slike tilfeller, og om at aktor i mange tilfeller ikke tar tilstrekkelig høyde for straffeloven § 59 annet ledd ved fastsettelse av straffpåstanden.

Straffeloven § 59 annet ledd første punktum er videreført i straffeloven 2005 (ikke trådt i kraft), dels i § 77 og dels i § 80 bokstav a nr. 2. Paragraf 77 lyder:

”Har siktede gitt en uforbeholden tilståelse, skal retten ta dette i betraktning ved straffutmålingen.”

Bestemmelsen regulerer betydningen av en uforbeholden tilståelse innenfor strafferammen. Spørsmål om tilståelse som grunnlag for straffnedsettelse er regulert i § 80 bokstav a nr. 2, som lyder:

”Straffen kan settes under minstestrafen i straffebudet eller til en mildere straffart når lovbrøyteren

- a)
- 1. ...
- 2. har avlagt en uforbeholden tilståelse.”

Forarbeidene til de nye bestemmelsene er Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) og Innst. O. nr. 72 (2004-2005).

Erfaringene fra blant annet Domstoladministrasjonens undersøkelse tyder på at regler om vurdering av redusert straff ikke i seg selv er tilstrekkelig til å motivere til tilståelse. Mye tilsier at det også er en forutsetning at slik rabatt blir omtalt og gjort synlig i dommene. På denne bakgrunn har straffeprosessloven § 40 annet ledd i samsvar med straffeloven 2005 fått et nytt tredje punktum, som lyder:

”Det skal opplyses i domsgrunnene om hvorvidt straffeloven § 77 er anvendt, og det bør angis hvilken betydning tilståelsen har hatt for straffutmålingen.”

I henhold til lov 20. mai 2005 nr. 28 trer denne bestemmelsen i kraft samtidig med den nye straffeloven. Bestemmelsen er kommentert i Ot.prp. nr. 90 (2003-2004), særlig side

372-373 og side 485. Det er ventet at riksadvokaten kommer med et rundskriv om påtalemyndighetens praktisering av reglene om tilståelsesrabatt.

Slik departementet ser det, bør denne regelen tre i kraft umiddelbart. Med virkning frem til ny straffelov trer i kraft foreslår departementet derfor at straffeprosessloven § 40 annet ledd får et nytt tredje punktum, som skal lyde:

”Det skal opplyses i domsgrunnene om hvorvidt straffeloven § 59 annet ledd er anvendt, og det bør angis hvilken betydning tilståelsen har hatt for straffutmålingen.”

Hvis det skulle vise seg at intensjonen om å synliggjøre betydningen av en tilståelse fortsatt ikke nås, kan et mulig neste trinn være å skjerpe bestemmelsen til å gå ut på at det *skal* angis hvilken betydning tilståelsen har hatt for straffutmålingen.

I forarbeidene til ny straffelov § 77 er nevnt at en straffreduksjon på ca. 15-30 % er et rimelig normalnivå (Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) side 468).

Med straffeloven § 59 annet ledd, nevnte bestemmelser i straffeloven 2005 og forslaget om ikraftsetting av straffeprosessloven § 40 annet ledd tredje punktum, vil vi etter departementets syn ha et adekvat regelverk om virkningen av en tilståelse. Supplert også med en regel som nevnt i punkt 11.4 nedenfor (om strafftilsagn fra påtalemyndigheten), går en etter departementets oppfatning forholdsvis langt i å legge til rette for tilståelser. Ut over det som nå er nevnt, foreslår ikke departementet flere lovendringer om virkningen av tilståelser. Vi ber om høringsinstansenes syn.

11.3 Virkemidler som kan bidra til å øke andelen tilståelsesdommer

11.3.1 Innledning

Pådommelse av en sak som tilståelsesdom i tingretten innebærer at én fagdommer alene kan avsi dom, og at dette kan skje uten tiltalebeslutning og hovedforhandling, jf. straffeprosessloven § 248. Behandlingsmåten kan brukes i saker hvor påtalemyndigheten har begjært tilståelsesdom, den siktede har samtykket til behandlingsmåten, og retten ikke finner den betenkelig. Adgangen til å avsi tilståelsesdom er begrenset til å gjelde for saker om straffbare handlinger som ikke kan medføre fengsel i mer enn ti år og hvor den siktede i retten har gitt en uforbeholden tilståelse som styrkes av de øvrige opplysninger, samt i saker om overtredelse av vegtrafikkloven § 22 eller § 24 første ledd i tilfeller hvor den siktede i retten erklærer seg skyldig etter siktelsen.

Ved behandling som tilståelsesdom har den siktede i utgangspunktet bare krav på offentlig oppnevnt forsvarer dersom det er spørsmål om å idømme ubetinget fengsel i mer enn seks måneder, og ikke krav på forsvarer dersom saken gjelder overtredelse av vegtrafikkloven § 22 første og annet ledd, jf. straffeprosessloven § 99. Forutsetningen for tilståelsesdom uten bruk av forsvarer for saker etter vegtrafikkloven § 22 er imidlertid at retten har funnet dette ubetenkelig. Etter straffeprosessloven § 100 annet

ledd har retten dessuten en skjønnsmessig adgang til å oppnevne forsvarer ”når særlige grunner taler for det”.

I Oslo tingrett ble det avsagt 1 283 tilståelsesdommer i 2004. Det er stor variasjon de ulike rettskretsene imellom med hensyn til hvor stor andel av straffesakene som pådømmes etter straffeprosessloven § 248.

I saker om vold og seksuallovbrudd kan hensynet til den fornærmede ses som et argument mot at saken skal behandles som tilståelsesdom. Bakgrunnen for dette er at det forutsetningsvis ikke skal være bevisførsel om skyldspørsmålet i tilståelsessaker, og at adgangen til å pådømme borgerlige rettskrav er mindre ved denne behandlingsmåten enn når saken pådømmes etter de ordinære regler, jf. § 432 annet ledd. Saker hvor det etter påtalemyndighetens oppfatning er nødvendig å høre den fornærmedes forklaring for å få et dekkende bilde av saken, eller som inkluderer erstatningskrav ut over det helt kurante, pådømmes derfor i stor grad etter de alminnelige regler også når det foreligger en tilståelse. Etter departementets oppfatning er det viktig at regelverket legger til rette for størst mulig effekt av en tilståelse i alle typer saker.

Mulighet for redusert straff er ett virkemiddel som kan bidra til å øke andelen tilståelsessaker. Det finnes imidlertid også andre virkemidler, og mange er nevnt av de ulike arbeidsgruppene som har arbeidet med hurtigere straffesaksbehandling. I det følgende drøftes de virkemidler som departementet mener er særlig egnet til å oppnå en høyere andel tilståelsesdommer.

11.3.2 Mer informasjon til den siktede

Siden tilståelsesdom forutsetter samtykke fra den siktede, er det nødvendig at vedkommende får den informasjonen han eller hun trenger for å avgjøre om samtykke skal gis. Etter straffeprosessloven § 233 skal politiet spørre en siktet som innrømmer å ha foretatt den handlingen etterforskningen gjelder om vedkommende erkjenner straffeskyld. Hvis den siktede gir en uforbeholden tilståelse, skal vedkommende også spørres om han eller hun samtykker til behandling som tilståelsesdom. Etter påtaleinstruksen § 8-2 skal politiet orientere om hva tilståelsesdom innebærer, og den siktede skal orienteres om at samtykke innebærer at eventuelle borgerlige rettskrav vil kunne bli pådømt av retten. I praksis orienteres det gjerne også om at en tilståelse skal tas i betraktning ved straffutmåling.

Den som er pågrepet og siktet for et straffbart forhold, har en åpenbar rett til å påstå seg uskyldig. Utover den typen orientering som er nevnt ovenfor, er det grenser for hvor langt politiet og påtalemyndigheten kan gå i å legge til rette for tilståelse i den enkelte sak. Etter departementets foreløpige vurdering bør imidlertid påtalemyndigheten også informere om den muligheten som en siktet har etter straffeprosessloven § 100 annet ledd til å be om å få oppnevnt forsvarer selv om saken pådømmes med tilståelsesdom. Ikke minst gjelder dette dersom det presiseres i denne

bestemmelsen at det kan foretas begrensede forsvareroppnevnelser for nettopp å vurdere tilståelsesdom, slik departementet foreslår i punkt 11.3.3 nedenfor.

En regel om at påtalemyndigheten skal informere den siktede om muligheten for å be om at retten oppnevner forsvarer kan tas inn i påtaleinstruksens § 8-2 syvende ledd, som da kan lyde:

”Innrømmer mistenkte å ha begått en handling som avhøret gjelder, skal han spørres om han erkjenner seg skyldig til straff. Har han gitt en uforbeholden tilståelse og saken antas å kunne pådømmes etter straffeprosessloven § 248 (tilståelsesdom), skal han gjøres oppmerksom på dette og hva tilståelsesdom innebærer, samt spørres om han samtykker i slik pådømmelse. Han skal også orienteres om *muligheten for å begjære oppnevnt forsvarer etter straffeprosessloven § 100 annet ledd*, og om at samtykke til *tilståelsesdom* innebærer at eventuelle borgerlige rettskrav vil kunne bli pådømt av retten.”

Skriftlig informasjon i standardisert form vil vanskelig kunne oppleves som utilbørlig press. I Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) side 373 er nevnt at det bør overveies å ta inn en orientering om virkningen av tilståelse i en informasjonsfolder som allerede i dag deles ut til den som pågripes for lovbrudd. Orienteringen bør også omfatte ordningen med tilståelsesdom. Justisdepartementet vil ta initiativ for å få informasjonen innarbeidet i folderen.

Arbeidsgruppen for hurtigere straffesaksavvikling i Oslo har anbefalt at Justisdepartementet vurderer om forsvarervakten i Oslo bør utvides til også å omfatte generell rådgivning om tilståelsesdom og forventet straffutmåling ved slik domsbehandling (forslag nr. 27 i rapport 1. desember 2003). Også dette forslaget berører spørsmål om økt bruk av forsvarer, og det vises til behandling av dette temaet i nest punkt.

11.3.3 Økt bruk av forsvarer

Dersom den siktede har forsvarer, kan denne gi den veiledning som er nødvendig for at den siktede kan ta stilling til spørsmålet om samtykke til tilståelsesdom. Gjennom kontakt med påtalemyndigheten kan forsvareren dessuten ofte få frem mer informasjon om hva en tilståelsesdom kan ventes å gå ut på enn det som ellers ville tilflytt den siktede. Det er ingen tvil om at forsvarerens innsats i en del tilfeller er avgjørende for at en sak blir avgjort ved tilståelsesdom. Samtidig har altså den siktede i utgangspunktet ikke krav på forsvarer i tilståelsessaker hvor det ikke er aktuelt å idømme mer enn seks måneders ubetinget fengsel, og ikke i saker etter vegtrafikkloven § 22 første og annet ledd, jf. straffeprosessloven § 99. Bestemmelsen gir mer begrenset rett til forsvarer i tilståelsessaker enn ved pådømmelse som ordinær straffesak, hvor det følger av straffeprosessloven § 96 at den siktede, med enkelte unntak, har krav på forsvarer under hovedforhandlingen. Dette har to implikasjoner. Den ene er at den siktede ikke har noen forsvarer som kan bidra til å gi ham eller henne et grunnlag for å samtykke til tilståelsesdom i saker der vedkommende er best tjent med det. Den andre er at hvis det

først er oppnevnt forsvarer som ledd i forberedelsen av en ordinær straffesak, vil muligheten for at oppnevningen bortfaller, kunne være et tungtveiende argument mot å gå inn for tilståelsesdom.

I rapporten "Hurtigere straffesaksavvikling" fra det såkalte Osloprosjektet er det pekt på at domstolene "bør være bevisst på den prosessøkonomiske gevinst som kan ligge i en begrenset oppnevning etter straffeprosessloven § 100 annet ledd", og foreslått at Oslo tingrett skal ta initiativ til "økt bevissthet om forsvarerens rolle i tilståelsessaker og de prosessøkonomiske fordelene ved begrensede oppnevninger etter straffeprosessloven § 100 annet ledd" (rapport 1. desember 2003 side 26). Videre uttaler arbeidsgruppen bak rapporten at det kan være behov for "en mer fast ordning hvor siktede kan henvende seg til forsvarer med konkrete spørsmål". For Oslos vedkommende viser arbeidsgruppen til at dette kan skje ved en utvidelse av forsvarervakten, og det er foreslått at Justisdepartementet vurderer hvorvidt forsvarervakten i Oslo bør utvides til også å omfatte generell rådgivning om tilståelsesdom og forventet straffutmåling ved slik domsbehandling (samme sted side 27).

Departementet ser at dagens regler om rett til forsvarer innebærer en fare for at færre saker avgjøres ved tilståelsesdom enn det både sakene i seg selv og den siktedes holdning til saken tilsier. På denne bakgrunn mener departementet at det er grunn til å legge til rette for at det blir større rom for bruk av forsvarer enn etter dagens regler. Formålet er å gi den siktede bedre forutsetninger for å vurdere om han eller hun skal tilstå og samtykke til tilståelsesdom, og dermed også øke andelen tilståelsesdommer. Meningen er *ikke* å få den siktede til å gi en tilståelse eller et samtykke som det ikke er grunnlag for. Reglene må utformes på en måte som innebærer at den siktede kan få juridisk bistand ved vurderingen av hvordan han eller hun skal stille seg til siktelsen og spørsmålet om behandlingsmåte for retten, og ikke slik at bistanden blir en "belønning" for en avgitt tilståelse.

For helt å eliminere faren for at reglene om forsvarer skal stå i veien for samtykke til tilståelsesdom, måtte retten til forsvarer være den samme, uavhengig av om saken går som tilståelsessak eller som ordinær meddomssak. I prinsippet kan dette oppnås på to måter; ved å utvide den siktedes rett til forsvarer i tilståelsessaker eller ved å innskrenke den siktedes rett til forsvarer i meddomssaker etter § 96. Sistnevnte alternativ foreslås ikke.

Noe mer nærliggende kunne det være at retten til forsvarer i en tilståelsessak utvides til å bli den samme som ved behandling som meddomssak. Tatt i betraktning at spørsmålet om straffeskyld forutsetningsvis ikke byr på tvil i tilståelsessakene, ville imidlertid dette innebære at det oppnevnes forsvarer i flere tilfeller enn det reelt sett er behov for. Spørsmålet om straffutmåling kan riktignok være omstridt og by på både bevisbedømmelse og rettslige vurderinger, men så er det også bare i tilfeller hvor det ikke er aktuelt å idømme ubetinget fengsel i mer enn seks måneder at den siktede i dag må klare seg uten offentlig oppnevnt forsvarer, jf. § 99. Å gi rett til forsvarer for

straffutmålingen i alle saker som dreier seg om mindre inngrep enn dette, vil være å overdimensjonere ressursbruken, selv når det ses hen til de prosessøkonomiske hensyn som ligger bak intensjonen om å øke andelen tilståelsessaker.

Et annet argument mot å innføre samme rett til forsvarer i tilståelsessaker som i meddomssaker er at en slik endring ikke fanger opp at det kan være noe å vinne på større tilgang til juridisk bistand også i saker om ikke vedtatte forelegg (om foreleggssaker i punkt 14 nedenfor). Etter straffeprosessloven § 96 annet ledd har ikke den siktede krav på forsvarer i foreleggssaker for tingretten. I tilfeller hvor den siktedes innsigelse bare gjelder foreleggets størrelse, kan imidlertid også foreleggssaker behandles som tilståelsessaker. Også for denne typen saker kan det med andre ord ligge en effektivitetsgevinst i å få løftet behandlingen over fra ordinær straffesak til tilståelsesak. Etter noe juridisk bistand kan det i enkelte tilfeller dessuten vise seg at den siktede likevel ønsker å vedta et forelegg, slik at det ikke blir behov for domstolsbehandling av saken.

Det beste ville på mange måter være å beholde dagens regler om rett til forsvarer, men samtidig innføre en ordning om at den som er siktet for et straffbart forhold (inkludert den som har fått et forelegg), og som ikke har rett til forsvarer, får tilgang til eksempelvis to timers juridisk bistand i form av fritt rettsråd. En slik ordning måtte i tilfelle gå ut på at den siktede selv, på frivillig basis, oppsøkte advokat og fikk råd om hvordan han eller hun burde stille seg til siktelsen eller forelegget og spørsmålet om behandlingsmåte. Advokaten kunne få arbeidet honorert ved innsending av oppgave til det offentlige. En slik ordning ville hatt verdi også i tilfeller hvor den siktede konkluderer med ikke å akseptere siktelsen eller forelegget, blant annet fordi bistanden kunne bidra til å klargjøre hva den siktedes innsigelser består i. Ordningen ville dekke det behovet for å konsultere en forsvarer som "Osloprosjektet" har pekt på, jf. ovenfor. Tatt i betraktning at det hvert år utstedes flere titusen forelegg (ca. 55 000 ordinære forelegg i 2004), og at antallet andre saker uten rett til forsvarer også er meget betydelig, ville imidlertid de potensielle kostnadene ved en slik ordning kunne bli for store til at den er realistisk. I rapporten fra "Osloprosjektet" er foreslått at behovet for konsultasjon med forsvarer kan ivaretas gjennom en utvidelse av forsvarervakten i Oslo. Det må tas i betraktning at forsvarertjenesten ikke er organisert på samme måte over hele landet. Foreløpig har ikke departementet sett noen måte å organisere en ordning med fritt rettsråd på som gir en håndterlig kostnadsramme. Det fremsettes derfor ikke forslag om en slik ordning.

Slik departementet foreløpig ser det, er det to tiltak som peker seg ut som aktuelle. Det ene er å senke terskelen for rett til forsvarer ved behandling av tilståelsesak, eksempelvis slik at den siktede får rett til forsvarer ved pådømmelse etter straffeprosessloven § 248 når det er spørsmål om å idømme ubetinget fengsel eller samfunnsstraff (uansett lengde). Det andre er å vedta et tillegg til straffeprosessloven § 100 annet ledd som går ut på at retten kan oppnevne forsvarer på skjønnsmessig grunnlag etter denne bestemmelsen. Etter § 100 annet ledd kan retten i dag oppnevne forsvarer ut over det som følger av §§ 96-99 "når særlige grunner taler for det". Utsikt til

å få en sak pådømt i enklere former enn som ordinær meddomssak *kan* være en ”særlig grunn”. Forstått slik åpner § 100 annet ledd allerede i dag for oppnevning av forsvarer i tilfeller hvor dette er hensiktsmessig for å få saken inn i ”rett spor”. For klarere å gi anvisning på oppnevning av forsvarer som et virkemiddel, kan imidlertid bestemmelsen gis et tillegg som går ut på at retten kan foreta en tidsbegrenset oppnevning av forsvarer i saker hvor dette anses hensiktsmessig for å få avklart om saken kan avgjøres med tilståelsesdom eller ved at den siktede vedtar et forelegg.

En senking av terskelen i straffeprosessloven § 99 for å få rett til forsvarer ved pådømmelse etter § 248 vil teknisk sett være enkel å gjennomføre. En slik endring vil ikke belaste domstolene ut over å oppnevne forsvarer i noen flere tilståelsessaker og behandle arbeidsoppgave fra dem. I den grad formålet med endringen – som er å få pådømt flere saker som tilståelsessaker – slår til, vil merbelastningen bli mer enn oppveid ved at det blir færre ordinære straffesaker. En rett til forsvarer i alle saker hvor påtalemyndigheten påstår ubetinget fengsel eller samfunnsstraff, vil imidlertid ikke ha noen betydning for foreleggssakene. Også ellers er det usikkert om en senket terskel som nevnt vil være egnet til å løfte mange saker over fra ordinær pådømmelse til pådømmelse som tilståelsessak. Skal det automatisk oppnevnes forsvarer ved pådømmelse etter § 248, vil det svekke domstolenes mulighet til å behandle sakene meget raskt, siden berømmelse av rettsmøtet da må tilpasses ikke bare retten og den siktede, men også forsvareren. Departementet ber likevel om høringsinstansenes syn på om straffeprosessloven § 99 første punktum bør endres, eksempelvis slik at den siktede får krav på forsvarer i tilfeller hvor det er spørsmål om å idømme ubetinget fengsel eller samfunnsstraff.

Foreløpig er departementet blitt stående ved at den beste løsningen er å vedta et tillegg til § 100 annet ledd som klart gir uttrykk for at domstolene kan foreta en tidsmessig begrenset oppnevning av forsvarer i tilfeller hvor dette synes hensiktsmessig for å få avklart om saken kan pådømmes ved tilståelsesdom eller avsluttes med vedtagelse av et forelegg. Dette alternativet gir stor grad av fleksibilitet i tilfeller hvor det anses hensiktsmessig med bistand fra en forsvarer, og omfatter både foreleggssaker og andre saker. Fordi løsningen forutsetter en beslutning om oppnevning fra retten etter søknad fra den siktede, og en oppnevning dessuten skal være begrenset til et lite antall timer (jf. nedenfor), er den dessuten kostnadsmessig mer håndterlig enn en ordning med fritt rettsråd som beskrevet ovenfor i dette punktet.

Heller ikke løsningen med et tillegg til § 100 annet ledd er uten ulemper. Domstolene vil da måtte ta stilling til flere begjæringer om forsvareroppnevning enn før. I mange tilfeller vil domstolene dessuten ha lite grunnlag for å vurdere søknaden. Særlig gjelder dette i tilfeller hvor saken ennå ikke er oversendt retten med begjæring om pådømmelse. Ved å forelegge søknaden for påtalemyndigheten vil imidlertid retten få et inntrykk av om det faktisk er noe som er uavklart med hensyn til behandlingsmåte eller vedtagelse av forelegg. I de tilfeller hvor bistand fra en forsvarer fører til at saken faktisk kan behandles som tilståelsessak, eller avsluttes med vedtagelse av et forelegg,

vil det oppnås en besparelse for domstolen som langt overstiger arbeidet med å avvikle en ordinær straffesak.

En annen svakhet med den skisserte ordningen er at den forutsetter at den siktede tar et initiativ overfor domstolen, og således ikke kan bli et "lavterskeltilbud". Denne ulempen er søkt avdempet i punkt 11.3.2 ovenfor, gjennom forslaget om at det skal tas inn i påtaleinstruksen § 8-2 at påtalemyndigheten skal orientere den siktede om muligheten for å begjære oppnevnt forsvarer for å få bistand til å vurdere behandling av saken etter § 248 eller vedtakelse av forelegg.

En ordning som nevnt med oppnevning av forsvarer etter § 100 annet ledd skal bare gjelde et lite antall timer, tilpasset det som må til for å få et inntrykk av saken og eventuelt ta kontakt med påtalemyndigheten om endring av "spor". Departementet har vurdert om loven bør angi en bestemt maksimalgrense, eksempelvis to eller tre timer, eller om lovteksten bare bør angi at oppnevningen skal være begrenset, slik at det blir opp til domstolene i den enkelte sak å fastsette vurdere hvor mange timer oppnevningen skal omfatte. Førstnevnte løsning får best frem at det vanligvis ikke skal brukes så mye tid på å finne frem til rett behandlingsform at "vinningen går opp i spinningen". Sistnevnte løsning gir størst fleksibilitet, og dermed trolig større mulighet for å oppnå de besparelser som vil ligge i å få en sak pådømt eller avsluttet på enklest mulig måte. Foreløpig har departementet komme til at lovteksten ikke bør angi et bestemt maksimum antall timer.

Departementet foreslår etter dette at det vedtas et tillegg til straffeprosessloven § 100 annet ledd, slik at annet ledd kan lyde:

"Utenfor de tilfeller som er omhandlet i §§ 96-99, kan retten også oppnevne offentlig forsvarer for siktede når særlige grunner taler for det. Retten kan også foreta en oppnevning på et begrenset antall timer når dette anses hensiktsmessig for å få avklart om saken kan pådømmes etter reglene i § 248 eller kan avsluttes med vedtakelse av et forelegg."

Departementet ber om høringsinstansenes syn på forslaget. De økonomiske og administrative konsekvensene av dette forslaget er kommentert i punkt 19 nedenfor, hvor det bes om merknader også til den kostnadmessige siden.

11.3.4 Samhandling mellom aktørene – plikt for forsvarer til å opplyse om "tilståelsessak"

I saker hvor det viser seg at vilkårene for tilståelsesdom er oppfylt, må det sikres tilstrekkelig kommunikasjon og samhandling mellom de profesjonelle aktører til at sakene faktisk blir behandlet som tilståelsessaker. Kontakt mellom påtalemyndigheten og forsvareren kan bidra til at saker som ligger til rette for tilståelsesdom vil kunne defineres som dette før saken oversendes retten. Domstolene må på sin side utvise fleksibilitet med hensyn til å pådømme tilståelsessaker raskt, slik at de fordeler som ligger i denne behandlingsmåten blir realisert.

Når en sak er sendt fra påtalemyndigheten til domstolen som ordinær straffesak, og det er oppnevnt forsvarer i henhold til hovedregelen i straffeprosessloven § 96, vil det gjerne være forsvareren som først ser at siktedes syn på saken er forenlig med en tilståelsesdom. Pådømmelse etter straffeprosessloven § 248 forutsetter begjæring fra påtalemyndigheten, og forsvareren og den siktede kan ikke alene omdefinere saken fra ordinær straffesak til tilståelsessak. Etter departementets oppfatning bør det likevel vurderes å lovfeste at forsvareren, i tilfeller hvor vilkårene for å avgjøre saken ved tilståelsesdom synes å være oppfylt, skal gjøre påtalemyndigheten oppmerksom på dette. Lovfesting av en slik plikt kan bidra til at saker som egner seg for tilståelsesdom faktisk blir pådømt på denne måten. En henvendelse fra en forsvarer om at vilkårene for tilståelsesdom synes å være oppfylt kan dessuten være av bevismessig betydning i vurderingen av hvorvidt det skal innrømmes tilståelsesrabatt, i den forstand at den sier noe om den siktedes holdning til saken på et gitt tidspunkt. Samtidig må det være klart at en slik regel ikke pålegger forsvareren å tilkjenne mer om siktedes syn på saken enn denne selv godkjenner, og at det naturligvis ikke er meningen at forsvareren skal presse den siktede. En eventuell forsømmelse fra forsvarerens side av en plikt til å rapportere om tilståelse og samtykke kan heller ikke tillegges betydning i den siktedes disfavør.

Som argument mot å lovfeste en regel om at forsvareren skal gjøre påtalemyndigheten oppmerksom på en potensiell tilståelsessak kan hevdes at det følger allerede av de etiske retningslinjer at forsvareren skal gjøre det som er i klientens interesse, og at det er unødvendig å lovfeste at dette omfatter å bidra til at saken kommer for domstolene ”i rett spor”. Mange forsvarere gjør dessuten utvilsomt en samvittighetsfull jobb ved å bidra til forenklinger. Det kan likevel hevdes at det kan være av verdi om loven gir uttrykk for et ansvar for forsvareren på dette området. En kan tenke seg et nytt tredje ledd i straffeprosessloven § 265, som kan lyde:

”Dersom forsvareren antar at saken kan avgjøres ved tilståelsesdom, jf. § 248, skal han uten opphold gjøre påtalemyndigheten oppmerksom på dette.”

Vi ber om høringsinstansenes syn på behovet for en slik regel, og på forslaget til utforming.

11.4 Forhandlinger med påtalemyndigheten – strafftilsagn

Noen land har en ordning som innebærer at det kan inngås en avtale mellom påtalemyndigheten og den siktede om konsekvenser av at den siktede forklarer seg på en bestemt måte (”plea bargaining”). Den siktedes ytelse kan være typisk være å gi en uforbeholden tilståelse for alle eller noen av de forholdene siktelsen gjelder, mens ytelsen fra påtalemyndigheten i prinsippet kan bestå i at bare noen av de forhold den siktede er mistenkt for skal forfølges, at det skal reises straffesak for et mindre alvorlig forhold enn det den aktuelle handlingen tilsier, eller at det ikke skal idømmes eller nedlegges påstand om strengere straff enn det som er avtalt på forhånd. Slike ordninger har et fellestrekk med tilståelsesrabatt, ved at begge ordninger gir den siktede en

”belønning” i form av mildere straff fordi han eller hun gjennom å tilstå bidrar til å oppklare eller forenkle saken. Samtidig er det betydelige prinsipielle forskjeller mellom tilståelsesrabatt og de øvrige ordningene som er nevnt. Tilståelsesrabatt etter straffeloven § 59 annet ledd fastsettes av retten, og kommer som en konsekvens av at den siktede har gitt en uforbeholden tilståelse. Med plea bargaining er det tale om en avtale mellom påtalemyndigheten og den siktede, inngått før tilståelsen ligger på bordet.

I Norge forekommer det at det er underhåndskontakt mellom påtalemyndigheten og den siktede/forsvareren, både om hva en tiltale skal gå ut på og hvilken straffepåstand som vil bli nedlagt fra påtalemyndighetens side. Som illustrasjon på det siste vises til kjennelsen i Rt. 2005 side 1453, som gjelder en sak der påtalemyndigheten hadde gitt et skriftlig tilsagn om at det ville bli nedlagt en straffpåstand på syv års fengsel. I tilfeller der det kommer frem under pådømmelsen at det har vært underhåndskontakt mellom partene om hva påtalemyndighetens straffepåstand skal gå ut på, vil domstolene under straffutmålingen i mange tilfeller legge vekt på den ”enigheten” som er oppnådd mellom partene. Den norske påtalemyndigheten har imidlertid ikke kompetanse til å gi tilsagn om hvilken straff som maksimalt skal idømmes (”strafftilsagn”). Den kan heller ikke ”betale” for en tilståelse ved å nedsubsumere forholdet eller unnlate å forfølge andre straffbare forhold ut over det som følger av alminnelige prosessøkonomiske hensyn.

I avgjørelsen i Rt. 1995 side 1922 uttalte Høyesterett at ”de nærmere grenser for påtalemyndighetens og eventuelt forsvarerens adgang til å kunne diskutere innholdet av et forelegg opp mot en alternativ tiltale, fortjener overveielse på prinsipielt grunnlag” (side 1925). Arbeidsgruppe I under ”Prosjekt hurtigere straffesaksbehandling” viste til at Stortingets justiskomiteé i Innst. O. nr. 3 (1999-2000) ba om at spørsmålet om ”plea bargaining” vurderes nærmere, og uttalte (side 90):

”Arbeidsgruppen er enig i at det er behov for en bred vurdering av avveining av de motstående prinsipielle hensyn og en grundig utredning av de mange juridiske spørsmål av mer praktisk karakter som må reguleres dersom en slik ordning skal innføres. Arbeidsgruppen antar at gode grunner kan tale for at Straffelovrådet gis dette utredningsoppdraget. Mandatet bør formentlig omfatte både avtaler der siktedes ”ytelse” er å tilstå straffbare forhold han selv har begått, og der ”ytelsen” er å gi informasjon om andres straffbare virksomhet, selv om sterke motforestillinger gjør seg gjeldende i det sistnevnte tilfelle.”

En ordning hvor påtalemyndigheten kan gi bindende tilsagn om omfanget og utfallet av en straffesak kan stimulere til tilståelser og gi grunnlag for betydelige forenklinger ved pådømmelsen. Samtidig innebærer slike ordninger en fare for forskjellsbehandling og favorisering av ressurssterke siktede. Det kan også reises prinsipielle innvendinger mot at mistanke om straffbare forhold skal danne grunnlag for en avtalerelasjon til det offentlige. Videre er det også en fare for at ordninger med ”betaling” for en tilståelse kan fungere som et uheldig pressmiddel overfor en siktet som faktisk er uskyldig, men som er redd for ikke å bli trodd. En ordning som går ut på at en avtale mellom

påtalemyndigheten og den siktede begrenser domstolenes kompetanse, ville være en nyskaping i norsk straffeprosess, og til dels gå på tvers av de prinsipper som ellers gjelder.

Ovennevnte avgjørelse fra Høyesterett i 1995 og utredningen fra Arbeidsgruppe I skriver seg fra tiden før vedtagelsen av dagens § 59 annet ledd i straffeloven og straffeloven § 40 annet ledd nytt tredje punktum. Med de reglene vi har nå, er det tydelig at tilståelser skal tas i betraktning ved straffutmålingen. Etter departementets mening må disse reglene antas å være egnet til å motivere til tilståelse, og at en eventuell tilståelse gir den forenklingen av saksbehandlingen som det er grunnlag for. Departementet ser imidlertid ikke bort fra at det kan være grunnlag for å gå noe lenger i å legge vekt på "avtaler" mellom påtalemyndigheten og den siktede enn det som ligger i dagens regler. Bakgrunnen for dette er ikke bare at tilståelser sparer ressurser, men også at tilståelser kan være av stor betydning for eventuelle fornærmede i saken.

Slik departementet foreløpig ser det, er det ikke nærliggende å tenke seg at påtalemyndigheten skal kunne inngå bindende avtale om hvilke forhold som skal strafforfølges eller hvilke straffebud domstolene skal dømme etter. Det første ville antagelig gi påtalemyndigheten et større handlingsrom enn det den bør ha i møte med ressurssterke siktede, mens det andre vil kunne låse domstolens rettsanvendelse på en uheldig måte. Mer nærliggende er det å tenke seg en regel som går ut på at påtalemyndigheten, som "vederlag" for en uforbeholden tilståelse, kan gi bindende tilsagn om hvilken straff det forholdet som tilstår, maksimalt skal medføre (strafftilsagn). For ikke å gi uheldige utslag i enkeltsaker, måtte en slik regel formodentlig suppleres med en regel om at domstolene på visse vilkår likevel *kan* idømme strengere straff. Nedenstående forslag til lovbestemmelse går ut på at domstolene kan idømme strengere straff enn det avtalen mellom påtalemyndigheten og den siktede går ut på når straffen etter avtalen "ville innebære et vesentlig avvik fra det som ellers ville blitt idømt". Departementet er åpen for forslag til andre måter å formulere en slik reservasjon på. Ett mulig alternativ er at domstolene skal kunne idømme strengere straff dersom en straff i samsvar med tilsagnet ville være "egnet til å støte allmennhetens rettsfølelse". Dette uttrykket er brukt i straffeprosessloven § 172, som gjelder pågripelse og varetektsfengsling.

Tatt i betraktning at domstolene allerede i dag i mange tilfeller legger vekt på en eventuell enighet mellom partene om straffenivået, innebærer en regel som beskrevet ikke noen stor endring av rettstilstanden. Samtidig er det sannsynlig at påtalemyndigheten – med en formell regel om strafftilsagn – vil bruke denne muligheten i flere tilfeller enn i dag. Det er også mulig at siktede i flere tilfeller vil være villig til å gå inn på en avtale med påtalemyndigheten, siden en regel som beskrevet vil gi noen større grad av forutberegnelighet med hensyn til straffutmålingen enn dagens system.

En regel om strafftilsagn kan tas inn i straffeprosessloven, eksempelvis som § 233 a, og kan lyde:

”Dersom den siktede under etterforskningen gir en uforbeholden tilståelse som styrkes av de øvrige opplysninger, kan påtalemyndigheten forplikte seg til å nedlegge en bestemt påstand om straff. Påstanden kan settes under det lavmål som er bestemt, og til en mildere straffart.

Påtalemyndighetens tilsagn er ikke bindende dersom den siktede ikke står ved den uforbeholdne tilståelsen under pådømmelsen av saken. Det samme gjelder hvis det viser seg at forholdene var alvorligere enn det siktede har forklart, eller det avdekkes ytterligere straffbare forhold som den siktede står bak.

Domstolen kan ikke idømme strengere straff enn den påstand påtalemyndigheten har forpliktet seg til etter første ledd. Dette gjelder likevel ikke dersom straffen ville innebære et vesentlig avvik fra det som ellers ville blitt idømt. Når det foreligger et bindende tilsagn fra påtalemyndigheten, skal det under enhver omstendighet gjøres et fradrag i straffen for den uforbeholdne tilståelsen.”

En slik regel ville forutsette en endring også i straffeprosessloven § 38 annet ledd, som i dag slår fast at retten ikke er bundet av de fremsatte påstander vedrørende straff.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på forslaget til en regel om strafftilsagn.

12 FORKYNNING AV TILTALE OG INNKALLING TIL HOVEDFORHANDLING

12.1 Innledning

Når det foreligger en tiltale, skal denne forkynnes for den tiltalte, jf. straffeprosessloven § 263. Innkalling til hovedforhandling skal forkynnes for den tiltalte, vitner og sakkyndige, jf. § 275. Påtalemyndigheten skal sørge for forkynning etter reglene i domstolloven kapittel 9. Etter domstolloven § 163 a kan forkynning i stor grad skje ved postforkynning, enten ved vanlig post vedlagt skjema for mottakskvittering eller rekommandert. Dersom postforkynning ikke lykkes (mottakskvittering kommer ikke eller rekommandert sending kommer uavhentet i retur), eller meldingen av andre grunner ikke kan forkynnes etter reglene i domstolloven § 163 a, må forkynnelsen skje ved stevnevitne, jf. domstolloven § 165. Det sentrale med en forkynning er at den skal sikre at mottakeren har fått dokumentet og har forstått hva det går ut på.

Det brukes i dag betydelige ressurser for å få stevnet den tiltalte til hovedforhandling eller ankeforhandling, og manglende stevning fører ofte til utsettelse av straffesaker. Det gjelder også i de tilfeller hvor det foreligger sterke indikasjoner på at den tiltalte bevisst gjør seg utilgjengelig. Utsettelse berører en lang rekke personer – dommere (fagdommer(e), meddommere og hele juryer ved fullstendig ankebehandling), aktor, forsvarer(e), fornærmede, pårørende, vitner, sakkyndige, tolker, rettsbetjenter mv. Særlig i større straffesaker med flere tiltalte og i ankeforhandlinger medfører utsettelse betydelig spill av ressurser. I tillegg kommer omkostningene ved utsettelse for eventuelle fornærmede og pårørende.

I rapporten "Elektronisk samhandling i straffesakskjeden. Prosessforbedring i straffesakskjeden" av januar 2003 har det såkalte DP5-utvalget foreslått tiltak som kan bidra til å gjøre arbeidet med forkynning enklere. Det foreslås blant annet å åpne for forkynning via forsvareren og via e-post eller telefaks hvis den siktede samtykker. Videre foreslås der at den mistenkte og vitner kan pålegges å møte på et senere tidspunkt for å motta forkynning av tiltale og/eller stevning. Forslagene krever endringer i domstolloven og straffeprosessloven.

I de følgende punkter drøftes først spørsmål om innføring av hjemmel for forkynning via e-post eller telefaks (punkt 12.2) og forkynning via forsvarer (punkt 12.3). I punkt 12.4 drøftes spørsmål om innføring av en alternativ forkynningsmulighet som særlig kan være aktuell overfor personer som det på grunn av boligsituasjon eller annet er spesielt vanskelig å nå.

12.2 Forkynning via e-post eller telefaks

DP5- utvalget skriver i sin rapport (side 42):

"Bortsett fra reglene om postforkynning har det skjedd bare helt marginale endringer i domstolslovens regler om forkynninger de siste 100 år. Det trenger ingen nærmere begrunnelse at dagens teknologi gir mulighet for å overføre skriftstykker på en vesentlig raskere og ressurseffektiv måte enn for bare 10-15 år siden. Et betydelig antall borgere har egen e-postadresse, og/eller de har tilgang til en telefaks. I en tid hvor tempoet i straffesaksbehandlingen fremstår som et stort problem, og hvor den primære målsetting er å få tiden ned uten at det går på bekostning av kvaliteten, bør tilgjengelig teknologi utnyttes også i forkynningsarbeidet."

E-postadresser er ofte personlige, og innehaveren av adressen kan få tilgang til mottatte meldinger nær sagt hvor han/hun befinner seg i verden. Det legges til grunn at en forsendelse med elektronisk post normalt vil komme frem til rette mottager. Ikke minst vil dette gjelde for personer som er klar over at de kan forvente seg en stevning via elektronisk post, og som selv har sagt seg villig til å motta forkynninger på denne måte. Langt de fleste personer som skal stevnes i en straffesak har under etterforskningen vært i kontakt med politi eller påtalemyndighet, og kan i denne anledning forespørres om mulig e-postadresse og om de samtykker i å motta forkynning på denne måte. Hvis så er tilfelle burde det være tilstrekkelig for politiet å legge ved utskrift av utgående e-post på det tidspunkt som dokumenterer at stevningen er sendt til rett adresse. Det kan eventuelt legges ved en standard elektronisk kvittering som mottakeren pålegges å returnere til politiet.

Tilsvarende bør være mulig ved bruk av telefaks. Men fordi telefaks er vesentlig mer stasjonær enn e-postadresser, bør det nok i disse tilfeller kreves at det fakses tilbake en bekreftelse på at dokumentene er mottatt."

Departementet er enig i beskrivelsen av bruk av e-post og telefaks, og bemerker at e-post er blitt enda vanligere siden arbeidsgruppen avga sin innstilling i 2003. Fordelene ved forkynning gjennom e-post og telefaks er også åpenbare; arbeidet med

forsendelsen reduseres (mindre behov for utskrifter, kopiering og legging i konvolutter m.v.), man sparer utgifter til porto og rekommanderte sendinger, og selve forkynningen kan gå vesentlig raskere. Dermed blir det også enklere å overholde prosessuelle frister og få en sak behandlet raskt. Den som mottar meldingen kan kvittere raskere og enklere i samme form. Forkynning gjennom elektronisk kommunikasjon mellom påtalemyndigheten og den meldingen rettes til, vil også føre til mindre bruk av stevnevitnet.

Foreløpig er det imidlertid, som også DP5-utvalget påpeker, den ulempen ved elektronisk forkynning at man ikke oppnår sikkerhet for at en melding som formidles elektronisk faktisk kommer frem til rett person. Som delvis svar på dette har utvalget har foreslått at muligheten til forkynning ved bruk av e-post skal begrenses til tilfeller hvor den som skal motta forkynning selv har oppgitt en e-postadresse som forkynningadresse, og således akseptert å motta forkynning på denne måten. For bruk av telefaks har utvalget foreslått at forkynningen skal være avhengig av en mottakskvittering. Utvalget har også følgende kommentar (rapporten side 43):

”Ulempene ved forkynnelse via E-post eller telefaks er selvsagt at det gir en mindre sikkerhet for at forkynnelsen rent faktisk har nådd den aktuelle person. En kan derfor i noen saker komme til å legge til grunn at forkynnelse har skjedd, men uten at så er tilfelle. Bare erfaringer kan vise om dette vil skje i så stor grad at det veier opp for den ressursbesparelse forkynningsmåten innebærer.”

Spørsmålet om elektronisk forkynning av tiltalebeslutning og innkalling til hovedforhandling er en del av en mer omfattende problemstilling om elektronisk kommunikasjon mellom partene og mellom domstolene og partene i saker som står for domstolene. For kommunikasjon mellom domstolene og partene fikk domstolloven ved lov 25. april 2003 nr. 24 tilføyd § 197 a, som trådte i kraft 28. oktober 2005 og åpner for å gi forskrift om at kommunikasjon med domstolene som etter loven skal skje skriftlig, også kan skje elektronisk. I forarbeidene er det lagt til grunn at bestemmelsen åpner for at forkynning kan skje elektronisk etter reglene om postforkynning (Ot.prp. nr. 8 (2002-2003) side 24). Samme sted er det også uttalt at forkynningsordningen bør vurderes nærmere med tanke på en mer omfattende tilrettelegging for elektronisk forkynning. Foreløpig er det ikke vedtatt forskrifter i medhold av domstolloven § 197 a.

Departementet viser til det som uttalt i tilknytning til domstolloven § 197 a. Under henvisning til behovet for en samlet vurdering av innføring av elektronisk forkynning, fremsettes det ikke forslag om forkynning via e-post eller telefaks nå.

12.3 Forkynning via forsvarer

Mange siktede har allerede fått oppnevnt en forsvarer når tiltale tas ut. Skal det oppnevnes forsvarer, vil denne som regel være oppnevnt når hovedforhandling berammes. Arbeidsgruppen DP5 viser til at dette bør kunne utnyttes til å forenkle prosessen med å forkynne tiltalebeslutningen og stevninger for tiltalte.

Om forsvarerens rolle skriver arbeidsgruppen:

”Etter arbeidsgruppens oppfatning er neppe noen bedre egnet enn den offentlig oppnevnte forsvarer til å gi tiltalte den nødvendige forståelse av hva tiltalebeslutningen og stevningen til hovedforhandling innebærer. Vedkommende vil være advokat, og antas presumptivt å være en person tiltalte har tillit til. Noen nevneverdig ekstra byrde for forsvareren kan det heller ikke være å gjennomføre og bekrefte forkynnelsen av tiltalen og stevningen. Det følger av straffeprosessloven § 265 at forsvareren, når han mottar tiltalebeslutningen med bevisoppgave, uten unødige opphold skal ta kontakt med tiltalte og drøfte hvordan forsvaret bør føres, og skal innen en fastsatt frist gi påtalemyndigheten beskjed om ytterligere bevis ønskes. Forsvareren kan samtidig også bekrefte at tiltalte er kjent med innholdet i tiltalen og har fått kopi av denne. En slik oppgave for forsvareren kan heller ikke antas å komme i konflikt med forsvarerens rolle, selv om forsvarerens forkynnelse på et senere tidspunkt kan gi grunnlag for uteblivelsesdom etter straffeprosesslovens § 281 eller avhenting etter straffeprosesslovens § 87. Blir det slike konsekvenser er ikke det sentrale forsvarerens forkynnelse, men klientens senere opptreden. Å forenkle forkynningsprosessen er et av flere tiltak for å få opp tempoet i straffesaksavviklingen. Også den offentlige oppnevnte forsvarer har et delansvar for at sakene kan komme til pådømmelse innen rimelig tid.”

For å gjennomføre en ordning med forkynning via forsvareren, foreslår arbeidsgruppen at domstolloven § 197 får et nytt første ledd, hvor det slås fast at forkynning av tiltalebeslutning og innkalling til hovedforhandling i straffesaker også kan rettes til den siktedes offentlig oppnevnte forsvarer. Videre foreslås at straffeprosessloven § 263 får et nytt annet punktum med en regel om at hvis den tiltalte har fått oppnevnt offentlig forsvarer under etterforskningen, kan forkynning av tiltalebeslutningen rettes til denne. Samme lov § 265 foreslås supplert med et nytt annet ledd, hvor det slås fast at hvis forkynning av tiltalebeslutningen er rettet til forsvareren (jf. forslag til § 263), skal han innen samme frist som i § 265 første ledd underrette påtalemyndigheten om forkynnelse har skjedd. Endelig foreslås straffeprosessloven § 275 fjerde ledd supplert med et nytt annet og tredje punktum, hvor det slås fast at den tiltalte kan stevnes ved forkynning av innkalling til hans offentlige oppnevnte forsvarer. Hvis den tiltalte ikke er meddelt innkallingen senest tre dager før hovedforhandlingen, skal forsvareren uten opphold underrette retten og påtalemyndigheten.

Det er ingen tvil om at forkynning via forsvareren i mange tilfeller vil innebære en forenkling. Det er heller ikke grunn til å tro at oppgaven er så omfattende at den vil ha nevneverdig påvirkning på forsvarerens tidsforbruk. En vurdering av om det skal åpnes for forkynning via forsvareren forutsetter imidlertid at det er klart hvilken funksjon forsvareren nærmere bestemt i så fall skal ha; om forsvareren skal vedta forkynning på siktedes vegne, med samme rettsvirkninger som forkynning for den siktede personlig, eller om forsvarerens rolle skal begrenses til en plikt til – så vidt mulig – å forestå forkynningen overfor den siktede.

Forkynning for forsvareren, med virkning som om dokumentet var forkynt for den siktede selv, er antagelig det som sterkest kan bidra til effektivitet. En regel om dette innebærer imidlertid en identifikasjon mellom forsvareren og den siktede som

prinsipielt sett kan være problematisk. I motsetning til det som gjelder eksempelvis ved forkynning overfor et voksent medlem av den siktedes husstand (domstolloven § 169 første ledd), gir dessuten ikke forkynning overfor forsvarer i praksis nødvendigvis noen sterk presumsjon for at den siktede selv har blitt kjent med det som er forkynt, siden det ikke er alle siktede som lar seg kontakte av forsvareren. De samme innvendinger gjør seg ikke gjeldende for en ordning der forsvareren ikke selv mottar forkynning, men bare skal motta det som ønskes forkynt, forestå forkynningen ved å forelegge dokumentet for den siktede og å melde tilbake om forkynning har skjedd. En slik ordning har en annen svakhet, ved at den kan motivere den siktede til å holde seg unna sin forsvarer for å unngå de rettsvirkninger som ligger i å motta forkynning av en tiltale eller en stevning til hovedforhandling. Denne svakheten er imidlertid ikke større enn at det noen steder allerede i dag praktiseres at det som skal forkynnes sendes til forsvarer, som så er behjelpelig med å forestå forkynningen.

Departementets forslag til regler om forkynning via forsvarer er en noe bearbeidet versjon av forslaget fra DP5-utvalget, og er begrenset til at forsvareren kan pålegges å bistå med forkynnelse overfor den siktede. Vi ber om høringsinstansenes syn på det grunnleggende spørsmålet om forkynning for forsvarer bør tillegges samme virkning som forkynnelse for siktede selv, og på forslaget nedenfor.

Domstolloven § 197 får et nytt første ledd og kan for øvrig endres slik:

”Forkynnelse av tiltalebeslutning og innkalling til hovedforhandling i straffesaker kan også sendes til siktedes offentlig oppnevnte forsvarer med anmodning om at denne forestår forkynnelsen.

I straffesaker for øvrig faar bestemmelseerne i §§193-196 bare anvendelse paa den private saksøker og den fornærmede, som har sluttet sig til forfølgningen.”

I straffeprosessloven kan gjøres følgende endringer og tilføyelser:

§ 263 tilføyes et nytt annet punktum:

”Påtalemyndigheten lar tiltalebeslutningen snarest mulig forkynne for tiltalte med underretning om hvem som er oppnevnt som hans forsvarer. Har tiltalte fått oppnevnt offentlig forsvarer, kan tiltalebeslutningen sendes til forsvareren med anmodning om at denne forestår forkynnelsen.”

§ 265 tilføyes et nytt annet ledd, som kan lyde:

”Er tiltalebeslutningen sendt forsvareren med anmodning om forkynnelse, jf. § 263, skal han innen en frist som påtalemyndigheten setter underrette påtalemyndigheten om forkynnelse har skjedd.”

§ 275 fjerde ledd tilføyes et nytt annet og tredje punktum, og vil da lyde:

”Påtalemyndigheten sørger for at innkalling til hovedforhandling blir forkynt for tiltalte, vitner og sakkyndige, og for at tiltalte og vitner som ikke er på frifot, blir brakt til rettsstedet. *Innkalling kan sendes offentlig oppnevnt forsvarer med anmodning om at denne forestår forkynnelsen for tiltalte. Er forkynnelsen for tiltalte ikke gjennomført senest tre dager før hovedforhandlingen, jf. § 86 annet ledd, skal forsvareren uten opphold underrette retten og påtalemyndigheten.*”

12.4 Fremmøteforkynning forut for pådømmelse

En del av dem som er involvert i straffesaker – enten som tiltalt eller som vitner – er uten fast bolig og arbeid, har rusproblemer og lever et omflakkende liv. Under slike omstendigheter kan det være vanskelig å få gjennomført en forkynning. I tillegg finnes personer som av ulike grunner ikke ønsker å medvirke til gjennomføring av en straffesak, og som bevisst gjør seg utilgjengelig for henvendelser fra påtalemyndigheten eller retten. Under henvisning til slike grupper uttaler arbeidsgruppen DP5 (rapporten side 45-46):

”Ved forkynning av straffedommer er det nå i straffeprosessloven § 42 annet ledd og domstolloven § 159 a innført fremmøteforkynning som ny forkynningsmetode. Det er grunn til å overveie om dette ikke er metode som også kan brukes forut for pådømmelsen. Etter at straffeprosessloven § 230 nå har innført at vitner har møteplikt for politiet under etterforskingen, ligger forholdene bedre til rette for dette en tidligere. Mistenkte har fremdeles ingen møteplikt, men han/hun kan pågripes hvis han/hun søker å unndra seg forfølgningen. Resultatet er uansett at langt de fleste mistenkte og vitner har vært i et politiavhør og har fått den avgitte forklaring opplest til vedtakelse. Dette gir en mulighet for å gi mistenkte eller vitnet et pålegg om på et senere tidspunkt å møte opp for å motta forkynning av tiltaler og/eller stevninger (fremmøteforkynning). Dette bør ikke erstatte de mer ordinære former for forkynning – post, e-post eller telefaks – men bør være et alternativ og supplement overfor den gruppe som politiet ut fra erfaring vet det kan være vanskelig å få tak i, jf. henvisning til ”særlige grunner”.

I forhold til tiltalte vil dette være forholdsvis lite betenkelig. I de saker hvor slik fremmøteforkynning er aktuelt vil tiltalte/siktete ha forsvarer i flertallet av tilfellene og vil gjerne ha fått kunnskap både om innholdet i tiltalen (siktelsen) og tidspunktet for rettsmøtet gjennom han. For vitner er det mer komplisert, men flertallet av disse vil også oppgi en eller annen adresse som de er innom med jevne mellomrom. En slik fremmøteforkynning bør derfor kombineres med at stevningen sendes i ordinær post til en slik adresse.

Det sentrale ved forslaget er således at man gjennom fremmøteforkynning hindrer at det formelle krav om forkynning leder til utsettelse til tross for at man sitter med en sterk formodning om den uteblitte er vel kjent med innholdet.”

DP5-gruppen mener at den ordningen som beskrives kan gjennomføres ved å føye til et nytt femte ledd i straffeprosessloven § 230, som kan lyde slik:

”I forbindelse med opplesning som nevnt i fjerde ledd kan politiet når særlige grunner gjør det hensiktsmessig, pålegge mistenkte og vitner å møte på politistasjon eller lensmannskontor på et nærmere angitt tidspunkt for å motta forkynnelse av tiltalebeslutning eller stevninger. Mistenkte og vitner skal gjøres kjent med at uteblivelse fra slik fremmøteforkynning uten gyldig grunn innebærer at forkynnelse anses for skjedd og kan gi grunnlag for pågrep etter § 88, avhenting etter § 115 og pådømmelse i samsvar med § 281. Pålegget skal nedtegnes skriftlig. Den pålegget er rettet mot skal gis en kopi av det og skal skriftlig kvittere for mottaket av pålegget.”

Departementet ser at det kan være behov for en regel som letter forkynning i tilfeller hvor det foreligger noe ved vedkommendes situasjon som tilsier at det kan bli vanskelig å nå frem med forkynnelse per post eller gjennom stevnevitne. Et pålegg om fremmøte er i seg selv en belastning, men ikke større enn at den må anses rimelig og forsvarlig i forhold til andre berørtes og samfunnets interesse i at straffesaker kan gjennomføres i løpet av rimelig tid. På denne bakgrunn ber departementet om høringsinstansenes syn på forslaget fra DP5-gruppen. Med dagens utforming av straffeprosessloven § 230 vil et tillegg som foreslått bli nytt sjettede (ikke femte) ledd.

13 BEVISAUSKJÆRING. PLIKT TIL Å BEGRUNNE BEVISFØRSEL

13.1 Gjeldende rett

Norsk straffeprosess bygger på et prinsipp om fri bevisførsel, det vil si at partene har rett til å føre de bevis de selv ønsker. Bakgrunnen for prinsippet er at saken skal bli så godt opplyst som mulig, slik at retten kan treffe materielt riktige avgjørelser. Men prinsippet gjelder ikke ubetinget. For det første har vi regler om bevisforbud, jf. eksempelvis straffeprosessloven § 119 om at personer i bestemte yrkesgrupper ikke kan vitne om noe som er betrodd dem i deres stilling uten samtykke fra den som har krav på hemmelighet. Videre har retten i visse tilfeller en skjønnsmessig adgang til å avskjære bevis. De sentrale bestemmelsene om dette er straffeprosessloven §§ 292, 292 a og 293.

Straffeprosessloven § 292 første ledd regulerer omfanget av bevisførselen i tilfeller hvor tiltalte gir en fullstendig tilståelse. I slike tilfeller er det retten som bestemmer hvorvidt det skal være ytterligere bevisførsel om skyldspørsmålet. Etter samme bestemmelse tredje ledd er det dessuten retten som avgjør om det skal foretas åstedsbefaring. For øvrig skiller loven mellom bevis som er for hånden under hovedforhandlingen og bevis som ikke kan føres uten at hovedforhandlingen blir utsatt.

Bevis som er for hånden, kan bare nektes ført når beviset gjelder forhold som er uten betydning for dommens innhold, når det gjelder forhold som allerede er tilstrekkelig bevist eller når beviset åpenbart ikke har noen beviskraft, jf. § 292 annet ledd første punktum. Etter § 293 første ledd kan retten videre nekte å utsette forhandlingene i en sak av hensyn til bevisførselen når den finner at bevisførselen vil føre til en forsinkelse eller ulempe som ikke står i rimelig forhold til bevisets og sakens betydning. Paragraf 292 a gjelder tilfeller hvor en vitneforklaring kan innebære fare enten for en alvorlig

forbrytelse mot noen liv, helse eller frihet, at muligheten for at en person kan delta skjult i etterforskningen av andre saker blir vesentlig vanskeliggjort, at politiets forbygging eller etterforskning av visse alvorlige forbrytelser blir vesentlig vanskeliggjort fordi informasjon om andre saker eller om politiets metodebruk blir kjent, eller at politiets samarbeid med andre lands myndigheter blir vesentlig vanskeliggjort. I slike tilfeller kan retten under visse betingelser beslutte at et vitne ikke skal forklare seg om forhold som påtalemyndigheten ikke vil påberope seg som bevis i saken.

Før endringen ved lov 28. juni 2002 nr. 55 (i kraft 1. oktober 2002) var rettens adgang etter § 292 annet ledd første punktum til å avskjære bevis for hånden begrenset til å gjelde bevis om "forhold som er uten betydning for saken, eller som allerede er tilstrekkelig bevist." Ved endringen i 2002 ble det samtidig gjort en endring i § 293 som snevret inn retten til å få saken utsatt dersom det føres et bevis som motparten ikke har fått tilstrekkelig varsel om. Om bakgrunnen for endringene vises til Ot.prp. nr. 66 (2001-2002) kapittel 8. Som det fremgår der, var endringene initiert av blant annet et forslag fra Arbeidsgruppe II under "Prosjekt hurtigere straffesaksbehandling".

Straffeprosessloven § 292 a kom inn i straffeprosessloven ved lov 9. mai 2003 nr. 30, sammen med nye regler i § 242 a om nektelse av innsyn i opplysninger for den siktede og forsvareren. Om bakgrunn for bestemmelsen vises til Ot.prp. nr. 24 (2002-2003) kapittel 6 til 8. Bestemmelsen trådte i kraft straks.

Etter straffeprosessloven § 262 første ledd skal påtalemyndigheten sende retten kopi av tiltalebeslutningen "med oppgave over de bevis den vil føre." Etter § 265 skal forsvareren likeledes sende opplysning "om hvilke bevis han vil føre". I utgangspunktet har ikke partene noen plikt til å forklare hvorfor et vitne ønskes ført. I forbindelse med en vurdering av om det skal innkalles til saksforberedende møte for vurdering av bevisavskjæring eller nektelse av å utsette hovedforhandlingen på grunn av bevisførselen, kan imidlertid retten pålegge partene å gjøre rede for hvorfor et bevis ønskes ført, jf. § 272 fjerde ledd.

13.2 Departementets vurdering av behov for lovendringer

Regler om bevisavskjæring er et instrument for styring av saken. Bevisavskjæring kan innebære at hovedforhandlingen kan avvikles raskere enn ellers, og gjøre saken mer oversiktlig. Utvidelse av adgangen til å avskjære bevis kan således bidra til effektivisering. På den annen side kan utstrakt avskjæring av bevis komme i konflikt med et grunnleggende krav om at saken blir fullstendig opplyst, og som retten etter straffeprosessloven § 294 har ansvar for å passe på. Avsigelse av dom på et ufullstendig faktisk grunnlag kan innebære et uakseptabelt skår i den siktedes rettssikkerhet.

Som det fremgår under foregående punkt, er dagens utforming av reglene om bevisavskjæring forholdsvis ny. Etter departementets foreløpige vurdering er det ikke nærliggende å foreslå endringer på dette området nå. Det kan vel ikke utelukkes at det kan være effektivitetsgevinster å hente på ytterligere adgang til bevisavskjæring, særlig

i omfattende saker hvor hovedforhandlingen strekker seg over uker og kanskje måneder. Men foreløpig har ikke departementet klare holdepunkter for at det foreligger et reelt behov for lovendringer. Departementet ber likevel, i lys av Stortingets anmodningsvedtak, om høringsinstansenes syn på om det er behov for ytterligere endringer av reglene om bevisavskjæring, og på hva en eventuell ytterligere bevisavskjæringsadgang bør omfatte. Vi ber også om høringsinstansenes erfaring med hensyn til hvordan reglene som kom i 2002 og 2003 faktisk har virket.

Et annet spørsmål enn om det bør vedtas nye regler, er om de gjeldende regler blir praktisert på en hensiktsmessig måte. En hensiktsmessig praktisering forutsetter ofte at spørsmål om omfanget av bevisførselen og eventuell avskjæring tas opp allerede under saksforberedelsen. Dette forutsetter i sin tur at det er kontakt mellom aktørene før hovedforhandlingen, og at retten inntar en aktiv rolle også under saksforberedelsen. Under saksforberedelsen vil retten vanligvis ikke ha andre saksdokumenter enn tiltalen og bevisoppgaver, hvilket ofte ikke er tilstrekkelig til å vurdere bevisavskjæring. Retten kan imidlertid be om utlån av sakens dokumenter, og kan også innkalle til saksforberedende møte for behandling av blant annet spørsmål om bevisavskjæring, jf. straffeprosessloven §§ 262 og 272. Det vises til punkt 5.1 og 5.2 foran om kultur- og holdningsendringer og om økt grad av dommerstyring.

I delrapport nr. 7 juni 2005 fra Delprosjekt Organisering under det såkalte LOK-prosjektet (rapporten heter "Aktiv saksstyring og saksavvikling i straffesaker") har et utvalg oppnevnt av Domstoladministrasjonen anbefalt at retten som hovedregel innkaller til saksforberede konferanser i saker som varer mer enn fem rettsdager. Som temaer for konferansen (eventuelt telefonmøtet) nevner utvalget blant annet (rapporten punkt II nr. 9):

- "- Avklare eventuell enighet mellom aktor og forsvarer om faktum i saken, vitterlige kjensgjerninger trenger ikke bevis.
- Konsentrasjon om sakens kjerne, herunder eliminere unødvendige bevisførsel.
- Oppnå eventuell enighet om fremlegging av skriftlig materiale som kan effektivisere bevisførselen.
- Avklare prosessuelle spørsmål som aktørene antar vil oppstå, eventuelt kan disse løses i forkant. Skriftlig behandling av prosessuelle spørsmål bør vurderes.
- Eventuell deling av straffesaken bør avklares."

Departementet støtter den oppfordringen til aktivitet under saksforberedelsen som ligger i utvalgets anbefaling, og tilføyer at initiativ og aktivitet på dette stadiet bør vurderes for alle saker, ikke bare for dem som er berammet til minst fem rettsdager.

I samme rapport gir utvalget også følgende anbefaling for utforming av bevisoppgaver (rapporten punkt II nr. 2):

"Aktors og forsvarers bevisoppgave bør kort angi hvilket forhold det enkelte vitne skal forklare seg om. Dette tjener to formål:

a) Saksforberedende dommer får bedre mulighet til å gå kritisk igjennom anslått tidsforbruk, og nødvendigheten av omfanget av tilbudt bevisførsel.

b) Aktor vil gå mer kritisk igjennom eget bevistilbud og nødvendigheten av dette.”

Den anbefalingen utvalget gir for utformingen av bevisoppgaver, er i samsvar med de krav som fulgte av straffeprosessloven av 1887 § 292 annet ledd. Etter denne bestemmelsen skulle bevisoppgaven angi hva som ”agtes godtgjort” ved de oppgitte bevis. I sivilprosessen gjelder en tilsvarende regel, jf. tvistemålsloven § 188 første ledd og ny tvistelov § 21-6 annet ledd. Etter straffeprosessloven er det derimot tilstrekkelig at bevisoppgaven angir de bevis som vil bli ført, jf. §§ 262 og 265.

Under forberedelsen til lov 28. juni 2002 nr. 55 ble det vurdert om også straffeprosessloven bør inneholde en plikt til å begrunne hvorfor et vitne ønskes ført, se Ot.prp. nr. 66 (2001-2002) punkt 8.4.2. Som det fremgår der, la departementet den gang avgjørende vekt på det ekstraarbeid en slik regel ville medføre, og det ble i stedet innført en regel i § 272 fjerde ledd om at retten kan be partene gjøre skriftlig rede for hvorfor et påberopt bevis ønskes ført. Foreløpig har det ikke fremkommet noe som tilsier at konklusjonen bør være annerledes nå. Departementet fremmer derfor ikke noe konkret lovforslag om dette, men ber om høringsinstansenes syn på om det nå bør tas inn et krav i straffeprosessloven om at partene opplyser hva et vitne skal forklare seg om.

14 FORENKLING AV TINGRETTENS BEHANDLING AV FORELEGGSSAKER

14.1 Innledning

Dersom påtalemyndigheten finner at en sak bør avgjøres med bot eller inndragning (eller begge deler), kan den utferdige forelegg i stedet for å reise tiltale, jf. straffeprosessloven § 255. Forelegg er et tilbud fra påtalemyndigheten til den siktede om å gjøre opp straffansvaret med en bot eller inndragning, uten domstolsbehandling. Dersom den siktede vedtar forelegget, får det virkning som en rettskraftig dom, jf. § 258 annet ledd. Hvis forelegget ikke vedtas, kan påtalemyndigheten innlede strafforfølgning for domstolene. Forelegget kan da tre i stedet for tiltalebeslutning, jf. § 268. Hvert år kommer det inn et betydelig antall foreleggssaker til de norske tingrettene.

Den siktede i en foreleggssak har som hovedregel ikke krav på forsvarer, jf. straffeprosessloven § 96 første ledd nr. 2. For øvrig gjelder de samme reglene for behandlingen i tingretten som for andre straffesaker. I dette ligger blant annet at det skal avholdes hovedforhandling, at retten skal ha samme sammensetning under hovedforhandling som i andre straffesaker, bevisførselen skal med få unntak skje etter de samme prinsipper, og det gjelder de samme krav til innholdet i en fellende dom.

Foreleggssakene utgjør en betydelig del av straffesakene i tingretten. Sakstypen kjennetegnes dessuten ved at svært mange av sakene faller bort etter berammelsen, ofte i løpet av de aller siste dagene før hovedforhandlingen. Det skyldes at mange siktede velger likevel å vedta forelegget når de ser at det faktisk ligger an til domstolsbehandling, og i noen tilfelle at saken trekkes av påtalemyndigheten på annet grunnlag. I rapporten "Hurtigere straffesaksavvikling" fra det såkalte Osloprosjektet er opplyst at bare én av fire berammede foreleggssaker ender med dom, og at de aller fleste bortfall skjer så sent som fire dager eller kortere tid før hovedforhandlingen (rapporten side 19-20). Det er ikke noe som tyder på at dette er et rent Oslo-fenomen. Både saksmengden og den høye bortfallsprosenten gjør det spesielt nærliggende å se om det er mulig å gjøre behandlingen av foreleggssakene mer effektiv. Som det vil fremgå i det følgende, har de forskjellige utvalg som har avgitt rapporter om hurtigere straffesaksbehandling, fremsatt en rekke forslag om å forenkle domstolsbehandlingen i foreleggssaker.

Forelegg kan ilegges for alle typer straffbare forhold som kan avgjøres med bot eller inndragning. I praksis brukes forelegg hyppig blant annet for små narkotikalovbrudd og overtredelser av vegtrafikkloven. Siden sakene i utgangspunktet bare gjelder en bot, vil de ofte ikke representere noen stor belastning for den som er siktet. Men i noen tilfeller kan dette stille seg annerledes. For eksempel kan det i dom eller forelegg for overtredelse av vegtrafikkloven fastsettes tap av rett til å føre førerkortpliktig motorvogn, jf. vegtrafikkloven § 33 første ledd. For en yrkessjåfør vil således en foreleggssak for overtredelse av vegtrafikkloven kunne innebære tap av stilling eller levebrød. Idømmelse av straff, selv om denne bare er en bot, kan også være av betydning for muligheten til å oppnå eller beholde andre typer stillinger, bevillinger eller lignende. Ved vurdering av reglene for foreleggssaker må det dessuten tas i betraktning at slike saker sjelden kan påregnes ankebehandlet i lagmannsretten, jf. "silingsreglene" i straffeprosessloven § 321. Målsetningen må være en prosessordning som sikrer betryggende behandling, men som er fri for ressurskrevende elementer som mangler begrunnelse i nettopp disse sakene.

I det følgende drøftes først om det bør åpnes for at foreleggssaker kan behandles uten bruk av meddommere i tingretten (punkt 14.2). Videre drøftes ulike muligheter til forenklinger ved behandling av foreleggssaker i tilfeller hvor den siktede ikke møter til hovedforhandlingen og saken fremmet etter regler i straffeprosessloven § 281 (punkt 14.3). Departementet foreslår at tingretten på visse vilkår kan beslutte at retten skal settes uten meddommere. Videre foreslås åpnet for at bevisførselen i foreleggssaker hvor den siktede har uteblitt uten gyldig forfall i større grad enn nå skal kunne skje ved opplesning av politiforklaring eller rettsbok, og at retten i uteblivelsestilfeller ikke trenger angi hovedpunktene i bevisvurderingen i dommen.

14.2 Bruk av meddommere i foreleggssaker

14.2.1 Gjeldende rett og tidligere vurderinger

I straffesaker skal tingretten under hovedforhandling være satt med én fagdommer og to meddommere, jf. straffeprosessloven § 276. Meddommerne skal som hovedregel trekkes fra de alminnelige utvalgene, jf. domstoloven kapittel 5, og vil således være legfolk. Meddommerne deltar på lik linje med fagdommeren ved avgjørelse av de spørsmål saken reiser. Behandlingsmåten avviker fra det som gjelder for tilståelsessaker, som etter § 248 under visse forutsetninger kan pådømmes av en fagdommer alene, uten hovedforhandling.

Mens den någjeldende straffeprosesslov alltid har bestemt at tingretten skal settes med meddommere ved behandling av foreleggssaker, var det annerledes under straffeprosessloven 1887. Også etter denne loven fulgte det opprinnelig at retten skulle settes med meddommere (domsmenn), men i 1927 fikk § 377 fjerde ledd følgende særregel:

”Saker hvor forelegg er utferdiget kan fremmes etter begjæring av påtalemyndigheten uten at tiltalebeslutning utferdiges, idet domsmenn i disse saker bare tilkalles hvis retten finner det påkrevet.”

Bestemmelsen ble vedtatt sammen med flere andre regler om forenkling av behandlingsmåten, og var begrunnet i sparehensyn. Etter vedtagelsen ble det imidlertid strid om det var ønskelig å ha et slikt unntak fra prinsippet om legfolks deltagelse i straffeprosessen, og det ble vist til dårlige erfaringer med pådømmelse uten domsmenn. På denne bakgrunn ble regelen endret på ny i 1935, og § 377 fjerde ledd fikk følgende ordlyd:

”Saker, hvor forelegg er utferdiget, kan fremmes etter begjæring av påtalemyndigheten uten at tiltalebeslutning utferdiges. Når det i disse saker vilde være forbundet med uforholdsmessig ulempe eller utgift å tilkalle domsmenn, kan dette undlates. Beslutning herom kan ikke angripes ved kjæremål eller anke.”

Av Straffeprosesslovkomiteens innstilling (punkt 3 side 130) fremgår det at adgangen til å pådømme foreleggssaker uten meddommere etter hvert ble lite brukt og hadde liten økonomisk betydning. Årsaken var blant annet at bestemmelsen altså forutsatte at bruk av meddommere måtte innebære en uforholdsmessig ulempe eller utgift, og at det i praksis var nødvendig med en konkret og uttrykkelig begrunnelse for hvorfor forholdene lå slik an i den aktuelle saken. Straffeprosesslovkomiteen konstaterte at meddommere blir brukt i mange saker hvor det ville være tilstrekkelig betryggende med en erfaren embetsdommer, men uttalte at det er vanskelig å gi en rasjonell avgrensning av de sakene hvor det ikke skal måtte brukes meddommere. Alt i alt fant ikke komiteen at fordelene ved å sløye meddommere var større enn ulempene ”så lenge antallet av forseelsessaker som behandles ved domstolene ikke er større enn det er hos oss” (innstillingen side 130). Departementet sluttet seg til

Straffeprosesslovkomiteens vurdering, og tilføyde at det dessuten bør legges vekt på betydningen av meddommere som et korrektiv som styrker rettssikkerheten (Ot.prp. nr. 35 1978-79 side 89). Justiskomiteen så på forslaget om at meddommere alltid må innkalles i foreleggssaker ”som ein nytteleg endring som vil vere med på å sikre rettstryggleiken” (Innst. O. nr. 37 1980-81 side 12).

På bakgrunn av forslag fra en dommer i Oslo byrett vurderte også Arbeidsgruppe II under ”Prosjekt hurtigere straffesaksbehandling” om foreleggssaker burde kunne pådømmes uten bruk av meddommere. Arbeidsgruppen fant at den ikke ville fremme et slikt forslag, med blant annet følgende begrunnelse (rapporten side 81-82):

”Etter arbeidsgruppens oppfatning er det neppe tvilsomt at det er tid å spare på at legdommere ikke deltar i foreleggsaker. Arbeidsgruppen finner imidlertid at forslaget bryter for sterkt med det grunnleggende prinsippet i norsk straffeprosess om legmannsdeltagelse, og finner ikke å kunne gi sin tilslutning til forslaget. Heller ikke i avgrenset utstrekning slik som byrettsdommeren har antydnet. Det er naturligvis realitetsforskjell på et trivielt trafikkkforelegg og et forelegg som for eksempel kan ha betydning for siktedes arbeidsforhold, eksempelvis et forelegg mot en polititjenestemann, men arbeidsgruppen finner de prinsipielle motforestillinger avgjørende. Legmannsprinsippet i norsk straffeprosess bygger opp under den alminnelige tilliten til rettsvesenet, og legdommere kan ofte bidra til fornuftige rettsavgjørelser. Ikke minst i mange foreleggsaker kan legdommere gi nyttige innspill og slik supplere fagdommerens vurdering.

Arbeidsgruppen har vurdert om det kan være grunn til å åpne for en adgang til at siktede selv gis anledning til å gi avkall på at legdommere skal delta i foreleggsaker. Det kan enten skje ved at siktede må melde fra til retten om at han ønsker legdommere eller at han selv uttrykkelig må si fra om han godtar at saken avgjøres av en fagdommer alene. En forespørsel til siktede om dette kan inntas i stevningen. – Arbeidsgruppen finner imidlertid heller ikke å ville foreslå dette. De beste grunner taler for å opprettholde prinsippet om legdommerdeltagelse fullt ut i enhver straffesak der skyldspørsmålet avgjøres.”

I svensk straffeprosess skal tingsrätten som hovedregel settes med ”en lagfaren domare och tre nämndemän”, jf. rettergångsbalken 1. kapittel 3b §. I saker hvor strafferammen ikke overstiger bøter eller fengsel inntil 6 måneder, og det ikke er aktuelt å idømme annet enn bøter, og saken heller ikke gjelder foretaksstraff, kan imidlertid retten settes uten meddommere, jf. samme bestemmelse annet ledd. Etter den danske retsplejelov § 686 annet ledd skal førsteinstansdomstolen settes med meddommere i saker ”hvor der bliver spørgsmål om højere straf end bøde, eller som i øvrig skønnes at være af særlig indgribende betydning for tiltalte eller af særlig offentlig interesse.” I begge disse landene er det med andre ord forholdsvis vid adgang til å pådømme bøtesaker uten meddommere.

14.2.2 Forslag til endringer

Ved brev 2. mai 2002 ba daværende sorenskriver i Oslo tingrett, Arild Kjerschow, om at departementet vurderer en lovendring som innebærer at foreleggssaker kan behandles

i tingretten uten meddommere. Forslaget gjelder primært alle foreleggssaker, men Kjerschow peker også på muligheter for å begrense rekkevidden av en slik endring, eksempelvis ved at den bare skal gjelde for forseelsaker eller saker hvor forelegget ikke overstiger et bestemt beløp. Som bakgrunn for forslaget viser han til en sterk vekst i antallet straffesaker. I brevet er nevnt at Arbeidsgruppe II i Prosjekt hurtigere straffesaksbehandling drøftet og forkastet et tilsvarende forslag, og sorenskriveren uttaler i den sammenheng blant annet:

”Etter min oppfatning tok ikke arbeidsgruppen i sin vurdering tilstrekkelig hensyn til at det bør være et fornuftlig forhold mellom sakenes alvor, omfang og kompleksitet på den ene side og ressursbruken på den annen. Det forhold at lekmannelementet er et bærende prinsipp i strafferettspleien og skal være det også i fremtiden, er ikke ensbetydende med at det ikke kan gjøres unntak på begrensede områder, hvor reaksjonen er forholdsvis lite inngripende, og en dom normalt og ut fra en alminnelig samfunnsmessig betraktning ikke er sterkt infamerende.”

For øvrig vises det i brevet til at både Sverige og Danmark har særregler av denne typen. Det opplyses at man i Oslo fikk inn 1191 foreleggssaker i 2001, og avsa dom i 333 av dem. Domstolens inntrykk er at de aller fleste av sakene gjaldt forseelser, og at idømte bøter som regel lå i intervallet 2 000 til 10 000 kroner. Kjerschow antar at tidsbruken for behandling av foreleggssaker vil kunne halveres uten bruk av meddommere, og at en dommer da vil kunne behandle 3-4 foreleggssaker per dag. Differansen er anslått å tilsvare ca. to dommerårsverk.

I rapporten ”God ressursutnytting i domstolene”, som ble avgitt i oktober 2003 av en arbeidsgruppe oppnevnt av Domstoladministrasjonen, anbefales det å utrede om både foreleggssaker og andre straffesaker hvor påstanden bare er bøtestraff, bør kunne behandles som enedommersaker (rapporten punkt 3.9.3). Arbeidsgruppen, som ble ledet av sorenskriveren i Oslo tingrett, viser til at lekdommere har en sentral plass i strafferettspleien, og at det er en alminnelig oppfatning at bruken av lekdommere innebærer en rettssikkerhetsgaranti. Videre uttales blant annet:

”Det er likevel et spørsmål om det er nødvendig med meddommere i foreleggssaker, ut fra en avveining av ressursbruken i forhold til sakens betydning. Ettersom straffereaksjonen her ”bare” er bot, med en subsidiær fengselsstraff om boten ikke betales, har disse sakene en mindre alvorlig karakter enn de øvrige straffesakene. Det vises også til at tingrettsdommerne behandler de fleste sivile saker som enedommere, og at mange av disse er langt mer krevende og av større betydning for partene enn foreleggssakene. Både Sverige og Danmark har regler som gjør at alle bøtesaker, med visse unntak, behandles av en fagdommer alene, jf. rättergångsbalken 1. kap § 3b og retsplejeloven § 686, st 2.”

Arbeidsgruppen viser for øvrig til Oslo tingretts beregning av at man der kan spare ca. to dommerårsverk hvis foreleggssaker behandles uten meddommere, og angir at man kan tenke seg forskjellig rekkevidde av en regelendring, som for eksempel å omfatte alle straffesaker hvor påstanden er bøtestrafen, alle foreleggssaker eller bare forelegg i forseelsaker.

I utredningen av desember 2003 fra arbeidsgruppen under prosjektet ”Hurtigere straffesaksavvikling” (Osloprosjektet) er det foreslått å endre straffeprosessloven § 276. Forslaget går ut på at retten i foreleggssaker som hovedregel skal settes uten meddommere, men at saksforberedende dommer, etter begjæring fra den siktede eller når særlige grunner foreligger, skal bestemme at retten settes med meddommere. Arbeidsgruppen uttaler blant annet:

”Arbeidsgruppen vil be Justisdepartementet igjen å se på muligheten for å avholde hovedforhandlinger i foreleggssaker uten legdommere. Det er enighet om at legdommerprinsippet bør stå sterkt i den norske strafferettspleien. Etter arbeidsgruppens syn, vil de fleste foreleggssaker kunne undergis en betryggende behandling uten legdommerdeltagelse. Til sammenligning behandles i dag gebyr (parkeringsgebyr m.v.) av en fagdommer alene og alvorlige straffesaker kan avgjøres etter forenklet rettergang av en fagdommer alene etter reglene i straffeprosessloven § 248. Det er da vanskelig å begrunne at et forelegg for enkle trafikkforseelser, tollovertredelser m.v. skal behandles med legdommere. På samme måtes som for sivile saker, bør siktede kunne kreve retten satt med legdommere. Forberedende dommer bør også kunne bestemme dette når særlige grunner gjør det ønskelig – eksempelvis der dommeren vurderer en annen reaksjon enn bot. Noen avgjørende grunn mot at disse sakene som hovedregel avgjøres uten legdommere kan det da ikke være.

Legdommerprinsippet står for øvrig sterkt også i Sverige og Danmark, uten at det der er ansett nødvendig med legdommer i (alle) foreleggssaker.”

Også denne arbeidsgruppen viser til besparelse beregnet for Oslo tingrett, og til at en endring kan begrenses til forseelsessaker. Etter arbeidsgruppens syn bør dessuten forelegg ilagt foretak etter straffeloven kapittel 3 a (foretaksstraff) behandles med legdommere.

14.2.3 Departementets foreløpige vurdering

Departementet antar at behandling av foreleggssaker uten meddommere i tingretten kan innebære en betydelig forenkling og innsparing.

Reglene i Sverige og Danmark er eksempler på at en slik ordning er gjennomført i andre land som legger stor vekt på prinsippet om lekfolks deltagelse i strafferettspleien. Det er likevel betenkeligheter knyttet til en slik endring. Lekfolks deltagelse i rettspleien står sterkt i vår rettstradisjon, og det er nærliggende å regne med at den bidrar til å fremme tilliten til rettsvesenet. Unnlattelse av å bruke meddommere i en så stor kategori saker vil innebære en svekket tilknytning mellom befolkningen og straffesaksapparatet. Foreleggssaker byr på hovedspørsmålet i en straffesak, nemlig spørsmål om straffskyld. Avgjørelsen av dette spørsmålet vil ofte bero på hvordan man vurderer de bevis som er ført. Bevisbedømmelse byr på andre vurderinger enn de rent juridiske, og det er først og fremst denne oppgaven – bevisbedømmelse under skyldspørsmålet – som danner bakgrunn for prinsippet om lekfolks deltagelse i straffeprosessen. Foreleggssaker står her i en annen stilling enn tilståelsessaker, som etter straffeprosessloven § 248 kan pådømmes uten bruk av meddommere. For

pådømmelse i tilståelsessak må det alltid foreligge en tilståelse som dekker hele gjerningsbeskrivelsen (erkjennelse av straffskyld i saker om kjøring i påvirket stand eller uten førerrett), slik at det der ikke lenger er tvil om straffeskyld. At sivile saker, som gjerne er langt mer omfattende og krevende enn foreleggssaker i stor grad behandles av en fagdommer alene, kan heller ikke være avgjørende, siden ileggelse av straff *etter sin art* er mer alvorlig enn å dømme i en konflikt mellom sivile parter.

Departementet ser at det foreligger tungtveiende motargumenter mot at foreleggssaker skal behandles uten meddommere, men ber om høringsinstansenes syn. Betenkelighetene kan i prinsippet reduseres ved å gi den siktede krav på offentlig oppnevnt forsvarer. Bruk av forsvarer i disse sakene ut over det som følger av straffeprosessloven § 100 annet ledd vil på den annen side antagelig medføre at endringen ikke gir den prosessøkonomiske gevinst som ligger til grunn for forslagene om pådømmelse uten bruk av meddommere. Bortsett fra forslaget om et nytt tillegg til § 100 annet ledd som fremgår av punkt 11.3.3, og som også vil gjelde den som er ilagt et forelegg, fremmer departementet derfor ikke noe forslag om krav på forsvarer for den siktede i foreleggssaker.

En eventuell adgang for retten til å behandle foreleggssaker uten bruk av meddommere bør formodentlig begrenses til saker som er lite inngripende overfor siktede, jf. eksempelvis også den danske regelen. I så fall blir det spørsmål om hvordan denne grensen skal trekkes. Blant annet fordi skillet mellom forbrytelser og forseelser ikke videreføres i straffeloven 2005, er det ikke hensiktsmessig å begrense rekkevidden til forseelsessaker. En annen mulighet er å knytte bruken av meddommere til strafferammen i det straffebudet forelegget gjelder. I så fall er det nærliggende å tenke seg at grensen bør gå mellom straffebud som åpner for bøter og/eller fengsel i inntil ett år og strengere straffebud, slik at overtredelser av vegtrafikkloven faller innenfor det som kan behandles uten meddommere, jf. strafferammen etter vegtrafikkloven § 31 første ledd. En innvending mot å la strafferammen være avgjørende, er at den ikke nødvendigvis sier så mye om hvor inngripende saken er for den siktede i det enkelte tilfellet.

En annen mulighet er å knytte bruk av meddommere til den bøtestraff som er fastsatt i forelegget. Botens størrelse vil ofte si noe om hvor grov lovovertrædelsen er, og regelen vil være enkel å praktisere. Men heller ikke dette er noen opplagt god løsning. Etter dagens straffelov § 27 skal både det straffbare forholdet og den domfeltes inntekts- og formuesforhold tas i betraktning ved idømmelse av en bot. Foreleggsbeløpet kan dermed si mer om den siktedes økonomi enn om lovbruddets grovhet.

Etter departementets vurdering er det ikke hensiktsmessig å innføre en ordning hvor det skal være opp til den siktede om retten skal settes med meddommere. Uten kjennskap til dem som skal dømme vil den siktede sjelden ha et godt grunnlag for å vurdere dette spørsmålet, og valgfrihet med hensyn til rettens sammensetning vil bidra til uoversiktighet i prosessen. I tilfeller hvor den siktede vil benytte sin rett til kreve meddommere, oppnås ikke noen prosessøkonomisk gevinst. I hvilken grad det faktisk

vil bli krevd at retten skal settes med meddommere, er naturligvis usikkert. Men det er vanskelig å se grunnlag for å regne med at retten til meddommere vil bli frafalt i så stort omfang at dette gir en prosessøkonomisk gevinst som oppveier ulempen ved et mer uoversiktlig system.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på en regel om at retten kan settes uten meddommere i de minst alvorlige foreleggssakene. For grensedragningen mellom de minst alvorlige og de noe mer alvorlige sakene angir departementet to alternativer. Etter alternativ 1 kan retten settes uten meddommere i saker som ikke er særlig inngripende eller av særskilt offentlig interesse. Etter alternativ 2 kan retten settes uten meddommere i saker om straffebestemmelser med en strafferamme på bøter eller fengsel inntil ett år dersom retten ikke finner behandlingsmåten betenkelig. Begge alternativer forutsetter at retten må foreta en konkret vurdering av sammensetningen i den enkelte sak.

En regel om at retten i visse tilfeller kan settes uten meddommere krever en vurdering av om rettens avgjørelse om dette skal kunne angripes ved bruk av rettsmidler. Utgangspunktet vil være at en slik avgjørelse kan påkjæres (etter tvistelovreformen påankes), men ikke når den treffes under hovedforhandlingen, jf. straffeprosessloven §§ 377 og 378. Er avgjørelsen truffet under hovedforhandlingen, vil den i utgangspunktet kunne brukes som grunnlag for en anke over saksbehandlingen.

I tilfeller hvor retten settes uten meddommere etter en skjønnsmessig vurdering, bør det fremgå av rettsboken at retten har vurdert spørsmålet om sammensetning. Ut over dette antar departementet at det ikke bør kreves noen særskilt begrunnelse for rettens vurdering av spørsmålet. Departementet antar at avgjørelsen om rettens sammensetning heller ikke bør kunne påkjæres eller brukes som ankegrunn. Sammensetningen vil ikke i seg selv være avgjørende for om saken er behandlet på en forsvarlig måte. At en sak er pådømt utelukkende av en fagdommer, vil på den annen side kunne være et moment ved lagmannsrettens vurdering av om en ankesak skal fremmes til behandling etter straffeprosessloven § 321 første ledd.

En regel om at foreleggssaker kan behandles uten meddommere kan eventuelt tas inn i straffeprosessloven § 276 første ledd, som et nytt annet og tredje punktum. § 276 første ledd kan da lyde:

Alternativ 1:

”Ved hovedforhandling settes retten med en fagdommer og to meddommere. I saker etter § 268 kan retten settes uten meddommere dersom saken ikke er særlig inngripende eller av særskilt offentlig interesse. Rettens avgjørelse av om den skal settes med meddommere, kan ikke påkjæres eller brukes som ankegrunn.”

Alternativ 2:

”Ved hovedforhandling settes retten med en fagdommer og to meddommere. I saker etter § 268 om forhold som kan straffes med bot eller fengsel inntil ett år, kan retten settes uten meddommere. Dette gjelder ikke hvor retten finner behandlingsmåten betenkelig. Rettens avgjørelse av om behandlingsmåten er betenkelig kan ikke påkjæres eller brukes som ankegrunn.”

Ved utforming av en regel om pådømmelse av foreleggssaker uten meddommere må det vurderes om regelen skal omfatte idømmelse av foretaksstraff. I slike saker vil beløpet gjerne være høyere enn det som er vanlig overfor en fysisk person, og saken kan lett tenkes å ha en viss offentlig interesse. Etter den svenske rättergangsbalen kan ikke saken pådømmes uten nämndemän hvis det er aktuelt å idømme foretaksstraff. På den annen side er det vanskelig å se at slike saker byr på særskilte vurderingstemaer som gjør det mer påkrevet med meddommere her enn ved domfellelse av fysiske personer. Foreløpig ser ikke departementet noen avgjørende grunn til i tilfelle å ha en særskilt regulering for saker med foretaksstraff.

14.3 Endring i kravene til bevisførsel og domsgrunner i foreleggssaker hvor den siktede uteblir

14.3.1 Gjeldende rett og forslag til endring

Ved behandling av foreleggssaker gjelder de samme regler om hovedforhandling, bevisførsel og utforming av dom som for andre straffesaker. I dette ligger blant annet at vitner som hovedregel skal avhøres muntlig under hovedforhandlingen, og at retten med visse begrensninger må høre de bevis som partene ønsker å føre, jf. straffeprosessloven §§ 296 og 292 annet ledd. Ved domfellelse skal retten ”bestemt og uttømmende” angi det saksforholdet som er bevist og som tjener som grunnlag for straffeskyld, og den skal opplyse om det som er vektlagt ved fastsetting av straff og eventuelle andre rettsfølger, jf. straffeprosessloven § 40 annet ledd. Kravene gjelder i hovedsak uansett om den siktede har møtt til hovedforhandlingen eller om saken er fremmet i den siktetes fravær etter reglene i straffeprosessloven § 281. Paragraf § 297 første ledd annet punktum inneholder et unntak fra dette, ved at det der er bestemt at når et vitne ikke er til stede under hovedforhandlingen i en foreleggssak, og den siktede har uteblitt uten gyldig forfall, kan vitnets forklaring i politirapport eller rettsbok alltid leses opp.

I utredningen 1. desember 2003 fra arbeidsgruppen i prosjektet ”Hurtigere straffesaksavvikling” (Osloprosjektet) er det foreslått at ”Justisdepartementet vurderer å forenkle kravene til bevisførsel og domsgrunner i foreleggssaker hvor den siktede uteblir uten gyldig forfall” (side 23, forslag nr. 18). Arbeidsgruppen viser til at foreleggssaker ofte pådømmes etter straffeprosessloven § 281, og begrunner forslaget slik:

”Etter arbeidsgruppens syn taler gode grunner for å forenkle domstolsbehandlingen i foreleggssaker hvor siktede uteblir uten gyldig forfall. Forelegget er et tilbud fra påtalemyndigheten om å få saken avgjort utenrettslig og skal kun utferdiges der alternativet vil

være å reise tiltale. Vedtagelse av forelegg har dels karakter av avtale om straff og dels av en oppgivelse av retten til domstolsbehandling. Der siktede lar vær å møte for retten, er det naturlig at domstolbehandlingen kan skje mer summarisk. Dette er ordningen etter den danske retsplejelovs § 934 første ledd som lyder: *”Udebliver tiltalte uden oplyst lovlig forfald, eller nægter han at afgive forklaring, kan retten, når der ikke under sagen er spørgsmål om højere straf end bøder, og omstændighederne ikke findes at tale herimod, anse ham som den, der vedgår det ham påsigtede forhold, og påkjende sagen uden videre bevisførsle. Dommen kan udfærdiges ved en påtagning på anklageskriftet.”*

En løsning etter modell fra den danske retsplejelov vil etter arbeidsgruppens syn være å gå noe for langt. Rettens ansvar for sakens opplysning er grunnleggende og ingen bør dømmes til straff uten at retten har vurdert bevisene for straffeskyld. Omfanget av bevisførselen og hvordan bevisene skal føres bør likevel overlates til rettens skjønn. Det bør i slike saker åpnes for at retten får straffesaksdokumentene til gjennomsyn og at dom kan avsies på grunnlag av disse uten ytterligere forhandlinger. Kravene til domsgrunner kan også reduseres, slik at det ved domfellelse kun kreves en beskrivelse av det saksforhold som anses bevist og at det ikke kreves begrunnelse for reaksjonsfastsettelsen, forutsatt at det ikke reageres med annet enn bot.

Forslaget kan gjennomføres ved endringer i straffeprosessloven § 292 og § 40.”

14.3.2 Departementets foreløpige vurdering

Forslagene fra arbeidsgruppen gjelder tilfeller hvor den siktede uten gyldig grunn uteblir fra hovedforhandlingen i en foreleggssak, og hvor vilkårene for å fremme saken etter straffeprosessloven § 281 er innfridd. Om man står overfor et slikt tilfelle, vil ofte ikke være klart før hovedforhandlingen begynner. Det overordnede spørsmålet er om retten i uteblivestilfeller skal stå friere enn ellers med hensyn til hvordan hovedforhandlingen skal gjennomføres, og om det skal gjelde andre – mindre omfattende – krav til utformingen av en fallende dom på bot.

Når det gjelder gjennomføring av hovedforhandlingen, foreslår altså arbeidsgruppen at omfanget av bevisførselen og hvordan bevisene skal føres, bør overlates til rettens skjønn, og at det bør åpnes for at retten får straffesaksdokumentene til gjennomsyn og at dom kan avsies på grunnlag av dem uten ytterligere forhandling.

Spørsmål om en skjønnsmessig adgang for retten til å bestemme omfanget av bevisførselen er i realiteten samme problemstilling som spørsmålet om hvilken adgang retten skal ha til å avskjære bevis. Dette spørsmålet er behandlet i punkt 13 foran, og det vises til fremstillingen der. Det er vanskelig å tenke seg at den siktede, som i foreleggssaker bare unntaksvis har forsvarer, og som dermed vanligvis overhodet ikke er representert i de situasjoner som behandles her, skal belaste saken med unødig bevisførsel. Noe særskilt behov for å begrense bevisførselen fra påtalemyndighetens side i disse sakene, ser departementet heller ikke at det er. På denne bakgrunn foreslår ikke departementet særskilte regler om bevisavskjæring i foreleggssaker hvor den siktede uteblir.

Arbeidsgruppens anbefaling om at det bør overlates til rettens skjønn å bestemme hvordan bevisene skal føres, reiser særlig to problemstillinger. Den ene er om vitneførsel i slike saker skal kunne skje ved opplesning av politiforklaringer i større grad enn det dagens regler åpner for. Den andre er om retten skal kunne beslutte at det ikke skal være ytterligere forhandlinger, og at den skal få saksdokumentene overlevert og avsi dom på grunnlag av dem. Slike regler vil innebære unntak fra prinsippene om bevisumiddelbarhet og muntlighet i straffeprosessen.

Etter straffeprosessloven § 296 første ledd skal vitner avhøres muntlig under hovedforhandlingen "såfremt ikke særegne forhold er til hinder for det". Begrunnelsen for hovedregelen er at det er en muntlig forklaring fra vitnet, avgitt direkte overfor retten, som antas å gi det beste grunnlaget for bevisvurderingen. Ved at vitnet er til stede, er det også mulig for retten og partene å stille spørsmål som ikke er besvart i forklaringer vitnet tidligere måtte ha avgitt. Det er liten tvil om at slik muntlig og umiddelbar vitneføring som er best egnet til å bringe sakens faktum på det rene. På den annen side er vitneføring åpenbart ressurskrevende både for påtalemyndigheten, domstolsapparatet og den som innkalles som vitne.

I utgangspunktet er det lett å tenke seg at en opplesning av tidligere avgitte forklaringer, også ut over de tilfellene med vitnets fravær som er regulert i § 297 første ledd annet punktum, kan bidra til forenkling og besparelser. Særlig politiforklaringer og rettslige forklaringer vil jo dessuten gjerne gå ut på det samme som en eventuell forklaring for retten, slik at det ikke nødvendigvis blir flere "feil" ved å bygge på slike. Tatt i betraktning også at den siktede ved å utebli forutsetningsvis har valgt ikke å bidra til saken, og saken altså heller ikke er mer alvorlig enn at påtalemyndigheten har ment at den kan gjøres opp med et forelegg, kan det være rimelig å innføre en hovedregel om at opplesning av rettslige forklaringer og politiforklaring kan tre isteden for vitneforklaring. Etter departementets foreløpige vurdering bør imidlertid ikke retten kunne beslutte opplesning i tilfeller hvor aktor – eller forsvareren i de sjeldne tilfeller hvor en forsvarer opptre – krever vitnet ført. Om det som da "blir igjen" av en hovedregel om adgang til opplesning vil gi noen større effektivitetsgevinst, er usikkert. Den store besparelsen som ville ligge i unnlattelse av å innkalle vitner oppnås uansett ikke, fordi det er først ved hovedforhandlingens start at det vil være klart om den siktede møter og om vilkårene for å fremme saken er oppfylt.

En regel om adgang til opplesning av forklaringer i foreleggssaker hvor den siktede har uteblitt, kan forslagsvis tas inn i straffeprosessloven § 296, som et nytt tredje ledd, for eksempel slik:

"I saker etter § 268 som er fremmet etter § 281, kan opplesning av gjengivelse av forklaring i rettsbok eller politirapport av forklaring tre i stedet for en muntlig forklaring når det ikke er fremsatt innsigelser mot dette, og retten ikke finner det betenkelig."

Med en slik regel kan gjeldende § 297 første ledd annet punktum antagelig oppheves som overflødig. I vilkåret om at retten ikke må finne det betenkelig, ligger også et krav

om at opplesningen må være forenlig med våre folkerettslige forpliktelser, jf. særlig den europeiske menneskerettskonvensjon artikkel 6.

Etter straffeprosessloven § 262 første ledd siste punktum kan rettens formann be om utlån av sakens dokumenter. Denne bestemmelsen er primært utslag av behov under saksforberedelsen, og hjemler ikke dom på grunnlag av saksdokumentene hovedforhandling. En ordning med dom på grunnlag av saksdokumentene i foreleggssaker krever lovendring, slik også arbeidsgruppen har forutsatt.

Etter dagens regler skal tingretten settes med en fagdommer og to meddommere ved behandling av straffesaker, herunder foreleggssaker, jf. straffeprosessloven § 276 første ledd. Det er ikke noen forutsetning for meddommervervet at man har lett for å ta seg frem i straffesaksdokumenter, hvilket gjør det vanskelig å se at den foreslåtte behandlingsmåten vil bidra til forenkling. Departementet antar at arbeidsgruppens forslag på dette punktet skal ses i sammenheng med forslaget om at denne typen saker skal behandles uten meddommere (se foregående punkt). Med en slik behandlingsform er det lettere å se muligheten for en effektiviseringsgevinst. På den annen side må det nok erkjennes at behandling utelukkende på grunnlag av saksdokumentene, og forutsetningsvis uten medvirkning av meddommere, gir begrenset sikkerhet for at retten fanger opp eventuelle ufullstendigheter. Den siktede kan muligens sies å ha akseptert dette, ved ikke å møte til hovedforhandlingen. Men samfunnet for øvrig har også en interesse i at domstolenes behandling av straffesaker blir ”riktig”, i den forstand at det er grunnlag for de avgjørelser som treffes. Uriktige domfellelser i én gruppe saker kan svekke den generelle tilliten til domstolenes avgjørelser. Ankebehandling vil som nevnt vanligvis ikke kunne påregnes for slike saker, jf. straffeprosessloven § 321 første ledd. I tillegg kommer at dom avsagt på grunnlag av saksdokumentene reduserer allmennhetens innsyn i saken.

Som det fremgår, er departementet foreløpig skeptisk til å innføre en regel om at det kan avsies dom på grunnlag av saksdokumentene, og har derfor ikke utformet noe forslag til en slik regel. Departementet ber likevel om høringsinstansenes syn på om det bør innføres en regel som åpner for å avsi dom på grunnlag av saksdokumentene i foreleggssaker hvor den tiltalte uteblir.

Kravene til tingrettens utforming av en straffedom fremgår av straffeprosessloven § 40 annet og følgende ledd. Etter denne bestemmelsen skal fellende dommer ”bestemt og uttømmende angi det saksforhold retten har funnet bevist som grunnlag for dommen”, dommen skal vise til det straffebud det dømmes etter, og retten skal opplyse om de grunner den har lagt vekt på ved straffutmålingen. I saker som er behandlet med meddomsrett, skal domsgrunnene dessuten angi hovedpunktene i rettens bevisvurdering, jf. § 40 femte ledd.

I foreleggssaker vil straffen som regel bli en bot. Etter straffeloven § 27 skal det ved idømmelse av bøter tas hensyn ikke bare til det straffbare forholdet, men også ”særlig” til den dømtes formuesforhold og til hva han etter sine livsforhold antas å kunne

utrede.” Ved utmåling av en bot vil det dermed også være naturlig å gjengi noen hovedopplysninger om økonomi.

Etter departementets vurdering bør alle fellende straffedommer inneholde en beskrivelse av det faktum domfellelsen bygger på og vise til den eller de straffebestemmelser det dømmes for. Disse opplysningene er nødvendige for at dommen skal gi mening også for andre enn sakens parter, og kravene vil i praksis ofte lett kunne oppfylles gjennom en henvisning til beskrivelsen i forelegget. For å sikre etterlevelse av straffeloven § 27 bør dessuten også straffutmålingen begrunnes.

Kravet etter § 40 femte ledd om angivelse av hovedpunktene i rettens bevisvurdering gjelder som nevnt bare i saker som behandles som meddomsrett. I den grad det åpnes for pådømmelse av slike saker uten meddommere, representerer regelen således ingen belastning for saksbehandlingen. Departementet antar dessuten at kravet om angivelse av hovedpunktene i bevisvurderingen generelt er av liten verdi i foreleggssaker hvor den siktede ikke møter. På denne bakgrunn foreslår departementet en regel om at kravet etter § 40 femte ledd ikke skal gjelde for behandling av foreleggssaker som er fremmet etter § 281.

Regelen foreslås som et nytt annet punktum i straffeprosessloven § 40 femte ledd, som da kan lyde:

”Domsgrunnene skal i alle saker som har vært behandlet med meddomsrett, angi hovedpunktene i rettens bevisvurdering. *Dette gjelder ikke for saker etter § 268 som er fremmet etter § 281.*”

15 KJÆREMÅL FRA DEN SIKTEDE – UNDERTEGNING OG HVEM KJÆREMÅLET KAN FREMSETTES FOR

15.1 Gjeldende rett

Etter straffeprosessloven § 380 første ledd kan kjæremål fremsettes skriftlig eller muntlig for den rett som har avsagt den avgjørelsen som påkjæres. Et skriftlig kjæremål må være undertegnet av den siktede, jf. eksempelvis Rt. 2004 side 1157 med videre henvisninger. Undertegning fra forsvaren er tilstrekkelig der denne har fått skriftlig fullmakt for det aktuelle kjæremålet, jf. eksempelvis Rt. 2000 side 856. Unntaksvis er kjæremål tatt under behandling selv om den siktede ikke har undertegnet, jf. eksempelvis Rt. 1998 side 1883, hvor det ble lagt avgjørende vekt på at kjæremålet var tatt i samråd mellom den siktede og forsvaren.

Kjæremål skal altså fremsettes ovenfor den rett som har truffet avgjørelsen, jf. straffeprosessloven § 380. Regelen er annerledes enn det som gjelder for anke, som etter § 312 kan fremsettes for påtalemyndigheten eller for vedkommende fengselsmyndighet dersom den siktede er fengslet, jf. straffeprosessloven § 312. Også kjæremål kan riktignok fremsettes overfor påtalemyndigheten eller vedkomme fengselsmyndighet, men må da nedtegnes skriftlig av den som tar i mot kjæremålet og

sendes inn til den rett som har truffet avgjørelsen. Kjæremålsfristen vil da ikke avbrytes før erklæringen om kjæremål er kommet inn til retten.

15.2 Forslag fra Agder lagmannsrett

Ved brev 16. april 2002 til Justisdepartementet har Agder lagmannsrett fremmet forslag om enkelte endringer i reglene om kjæremål over kjennelse *om varetektsfengsling*. Ett av forslagene er at det for kjæremål over fengslingskjennelser skal være tilstrekkelig med underskrift fra forsvareren. Som bakgrunn for forslaget viser Agder lagmannsrett til en erfaring for at det mangler underskrift fra siktede, ikke minst i tilfeller hvor den siktede har tatt betenkningstid ved forkynnelsen og påkjærer etter å ha rådført seg med sin forsvarer per telefon. Det påpekes at det i slike tilfeller kan innebære unødig tidsspille å måtte kreve en skriftlig erklæring fra den siktede.

Det andre forslaget går ut på at kjæremål over fengsling skal kunne fremsettes med fristavbrytende virkning overfor påtalemyndigheten eller vedkommende fengselsmyndighet. Som begrunnelse for dette forslaget skriver lagmannsretten:

”Motsett det som gjeld ved anke, kan eit kjæremål frå den sikta ikkje setjast fram for påtalemakta eller vedkomande fengselsstyremakt, ... Etter vårt syn vil ein få ei mer smidig ordning dersom lova opnar for å kunne setje fram kjæremål overfor desse instansane og, som ein særregel for kjæremål frå den sikta i fengslingssaker. Den gjeldande regelen for kjæremål kan henge saman med føresegna om at avgjerdsinstansen kan ha ei plikt til å omgjere avgjerda, jf. straffeprosesslova § 381 fyrste ledd. Slik omgjering – eller vurdering av spørsmålet – synest likevel å skje svært sjeldan i samband med kjæremål over samtykke til varetektsfengsling. Her er det viktig av omsyn til den sikta at saka blir oversend kjæremålsinstansen utan forseinking av noko slag. Dessutan har lova i § 184 femte ledd ein generell omgjeringssheimel i fengslingssaker, utan omsyn til om det blir nytta rettsmiddel.

I praksis blir nok ofte oversett kravet om at kjæremålet skal setjast fram for forhøyrretten. Føresetnaden i straffeprosesslova § 381 fyrste ledd andre punktum om at forhøyrretten skal sende kjæremålet saman med saksdokumenta til lagmannsretten ville innebere eit lite ynskjeleg tidsspille i dei tilfelle der kjæremålet blir framsett etter at forhøyrretten har sendt dokumenta attende til påtalemakta. I dei fleste fengslingskjæremål for Agder lagmannsrett er det påtalemakta som oversender saksdokumenta direkte til lagmannsretten.”

15.3 Departementets foreløpige vurdering

I forbindelse med tilpasning av straffeprosessloven til ny tvistelov foreslår departementet at kjæremål ikke lenger skal være et rettsmiddel i straffeprosessen, jf. egen proposisjon om endringer i andre lover som følge av tvisteloven og punkt 1.2 foran. På grunn av ulike tidspunkter for ikraftsetting av endringene tar behandlingen her utgangspunkt i dagens regler.

Departementet er kjent med at kjæremål ikke sjelden innleveres uten å være undertegnet av den siktede, og ser at forholdet krever tid og ressurser. Dette misforholdet mellom regelverket og praksis er uheldig, ikke minst i saker om

varetektsfengsling, som etter straffeprosessloven § 380 annet ledd skal behandles snarest mulig.

Den praktiske forenklingen som ville ligge i å akseptere kjæremål som bare forsvareren har undertegnet, må avveies mot risikoen for at forsvareren skal innlevere kjæremål uten grunnlag i en beslutning fra den siktedes side. Ved vurderingen må tas i betraktning at en regel som den foreslåtte ikke vil gi forsvareren noen utvidet rett vis a vis den siktede, og at et kjæremål over fengsling ikke innebærer risiko for at den siktede skal komme dårligere ut enn om fengslingskjennelsen ikke ble angrepet. På den annen side er det prinsipielt viktig at denne typen avgjørelser skal være forankret hos den siktede selv.

Når det gjelder spørsmål om fremsettelse av kjæremål for påtalemyndighet eller vedkommende fengselsmyndighet, viser departementet til beskrivelsen fra Agder lagmannsrett om at det i de fleste fengslingskjæremål for denne domstolen er påtalemyndigheten som oversender saksdokumentene. Departementet antar i utgangspunktet at det samme gjelder for de øvrige lagmannsrettene.

Departementet ser at fremsettelse av kjæremål overfor den rett som har avsagt fengslingskjennelsen i praksis kan virke som et forsinkende ledd, sammenlignet med om kjennelsen kan påkjæres overfor påtalemyndighet eller fengselsmyndighet med påfølgende oversendelse av saken fra påtalemyndigheten til kjæremålsinstansen. Departementet merker seg også antagelsen om at førsteinstansens omgjøringsadgang etter straffeprosessloven § 381 første ledd brukes sjelden, slik at denne ikke er noe vesentlig argument mot at fengslingskjæremål skal kunne fremsettes for påtalemyndigheten eller fengselsmyndighet. For egen del bemerker departementet at inntrykket er at kjæremålsinstansene behandler kjæremålene vedrørende varetektsfengsling så raskt at det tidsmessig ikke er nevneverdig å spare på å få en omgjøring i førsteinstansen fremfor en avgjørelse fra kjæremålsinstansen. Forutsetningen for å åpne for fremsettelse av slike kjæremål for påtalemyndighet eller fengselsmyndighet, med fristavbrytende virkning, må imidlertid være at dette ikke medfører at påtalemyndigheten bruker lenger tid på å sende kjæremålssaken til domstolene enn den ellers ville gjort.

Etter departementets foreløpige vurdering taler gode grunner for de endringer i regelverket som er foreslått fra Agder lagmannsrett. Samtidig reiser departementet spørsmål om endringene bør gjelde generelt for *alle kjæremål i straffesaker, ikke bare fengslingssaker*. Kjæremål kan tenkes over en lang rekke typer avgjørelser, blant annet om inhabilitet, tvungent skifte av forsvarer etter straffeprosessloven § 105, oppnevning av sakkyndig. Tidsmomentet er gjerne noe mindre sentralt i kjæremål over andre avgjørelser enn varetektsfengsling. På den annen side vil et kjæremål over annet enn varetektsfengsling ofte gjelde juridiske temaer som det er naturlig at forsvareren står sentralt i vurderingen av. Etter departementets foreløpige syn er det mye som taler for at reglene vil bli mer "brukervennlige" med de aktuelle endringene, uten at det vil gå ut over den siktedes eller andres interesser på en måte som medfører betenkeligheter.

Kravene om medundertegning og om fremsettelse for den rett som har avsagt avgjørelsen bør bare opprettholdes i den grad det foreligger reelle hensyn som tilsier det.

De endringer som er foreslått av Agder lagmannsrett for kjæremål *i fengslingssaker* kan gjennomføres i form av et tillegg til straffeprosessloven § 380 første ledd, f.eks. slik:

”Kjæremålet erklæres skriftlig eller muntlig for den rett hvis avgjørelse angripes. Reglene i § 312 annet ledd og § 319 annet ledd gjelder tilsvarende. I saker om varetektsfengsling kan kjæremål fra siktede også fremsettes for påtalemyndigheten eller vedkommende fengselsmyndighet, som straks skal sende kjæremålet og de øvrige dokumenter til kjæremålsinstansen. Kjæremål over varetektsfengsling kan være undertegnet av siktede eller dennes forsvarer.”

Dersom endringene skal gjøres gjeldende for *alle kjæremål i straffesaker*, kan § 380 første ledd lyde:

”Kjæremålet erklæres skriftlig eller muntlig for den rett hvis avgjørelse angripes, eller for påtalemyndigheten. Er siktede fengslet, kan kjæremålet også settes frem for vedkommende fengselsmyndighet. Reglene i § 312 annet ledd og § 318 annet ledd gjelder tilsvarende. Kjæremål fra siktede kan være undertegnet av siktede eller dennes forsvarer.”

Departementet ber om høringsinstansenes syn på spørsmålet om endring og om rekkevidden av en eventuell endring.

16 TIDSFRISTER FOR PÅTALEVEDTAK OG FOR BERAMMELSE OG GJENNOMFØRING AV HOVEDFORHANDLING

16.1 Gjeldende rett

For at straffesaker kan behandles innenfor rimelig tid, er det nødvendig at påtalemyndigheten ikke bruker uforholdsmessig lang tid fra etterforskning åpnes til det avgjøres om det skal tas ut tiltale og hva tiltalen skal gjelde. Dette er regulert i straffeprosessloven § 249, som lyder:

”Spørsmål om tiltale skal avgjøres så snart saken er tilstrekkelig forberedt til det.

Dersom en mistenkt var under 18 år på handlingstiden, skal spørsmålet om tiltale avgjøres innen 6 uker etter at vedkommende er å anse som mistenkt i saken. Tiltalespørsmålet kan likevel avgjøres senere dersom hensynet til etterforskningen eller andre særlige grunner gjør det nødvendig.”

Annet ledd i bestemmelsen ble tilføyd ved lov 21. mars 2003 nr. 18, og trådte i kraft 1. april samme år. Forarbeider til bestemmelsen er Ot.prp. nr. 106 (2001-2002) og Innst. O. nr. 37 (2002-2003).

Etter at tiltale spørsmålet er avgjort og påtalemyndigheten har sendt saken til retten for pådømmelse, er det en forutsetning for et rimelig tidsforbruk at tingretten umiddelbart berammer hovedforhandling, og at det tidspunktet som fastsettes ikke ligger langt inn i fremtiden. For ankesaker er det tilsvarende viktig at anke domstolen berammer ankeforhandling innen rimelig tid. Dette er regulert i straffeprosessloven § 275 første til tredje ledd, som lyder:

”Retten fastsetter så snart som mulig tid og sted for hovedforhandlingen og underretter påtalemyndigheten og forsvareren, samt fornærmedes advokat i saker som nevnt i § 107 a. Om ikke særlige forhold er til hinder, skal hovedforhandling berammes senest to uker etter at saken kom inn til tingretten, jf § 262 første punktum, eller anke til lagmannsretten er henvist til ankeforhandling, jf § 325.

Hovedforhandling skal avholdes så snart som mulig. Om ikke særlige forhold er til hinder, skal hovedforhandlingen være påbegynt innen seks uker etter at saken kom inn til tingretten, og innen åtte uker etter at anke til lagmannsretten er henvist til ankeforhandling, dersom den siktede

- a) var under 18 år da forbrytelsen ble begått, eller
- b) er varetektsfengslet når saken berammes.

Blir en frist som nevnt i første eller annet ledd ikke holdt, skal grunnen opplyses i rettsboken.”

Bestemmelsen fikk sin utforming ved lov 28. juni 2002 nr. 55, og endringene i § 275 trådte i kraft 1. oktober samme år. Frem til da fulgte det av § 275 at hovedforhandling i tingretten som hovedregel skulle berammes senest to uker etter at saken kom inn til retten, men det var ingen frist for å avholde selve hovedforhandlingen. Det var heller ikke frister for beramning eller avholdelse av hovedforhandling i ankeinstansene. Forarbeider til lov 28. juni 2002 nr. 55 er Ot.prp. nr. 66 (2001-2002) og Innst. O. nr. 68 (2001-2002).

I tillegg til de frister som følger av lovgivningen, har departementet og riksadvokaten fastsatt mål for straffesaksbehandlingen i interne styringsdokumenter. I St.prp. nr. 1 (2005-2006) for Justisdepartementet (side 18) og riksadvokatens rundskriv om mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i politiet 2005 (rundskriv 11. mars 2005 punkt 4) er det definert et langsiktig mål om en gjennomsnittlig saksbehandlingstid for oppklarte forbrytelser på 100 dager. På vei mot dette langsiktige målet er det satt som mål for 2006 at gjennomsnittlig saksbehandlingstid for oppklarte forbrytelsessaker i politi- og lensmannsetaten ikke skal overstige 120 dager (gjelder saker hvor det ikke er fastsatt særskilte frister, St.prp. nr. 1 (2005-2006) side 101). I saker som gjelder legemsfornærmelser med skadefølge eller legemsbeskadigelse, skal saksbehandlingen i oppklarte saker som hovedregel ikke overstige 90 dager (fra anmeldelse til påtalevedtak i politiet). I den høyere påtalemyndighet skal gjennomsnittlig saksbehandlingstid i påtale- og klagesakene som hovedregel ikke overstige 30 dager, og 90 prosent av påtale- og klagesakene skal være avgjort innen dette tidsrommet, jf. St.prp. nr. 1 2005-2006 side 101.

Fra 1. juli 2005 fastsatte riksadvokaten en særskilt frist for statsadvokatenes behandling av saker med unge lovovertridere; her skal statsadvokaten som hovedregel avgjøre spørsmålet om tiltale, eventuelt sende saken til riksadvokaten med innstilling om avgjørelse, innen 15 dager fra statsadvokaten mottok saken fra politiet. Den samme fristen gjelder for saksbehandlingen hos riksadvokaten.

16.2 Departementets foreløpige vurdering av om det skal lovfestes ytterligere frister

Straffeprosessloven § 249 slår fast at spørsmål om tiltale skal avgjøres så snart saken er tilstrekkelig forberedt til det. Ut over tilfeller hvor den mistenkte var under 18 år, gir imidlertid ikke loven noen tidsramme for etterforskningen, og heller ikke en presis angivelse av hvor lang tid påtalemyndigheten kan bruke på å avgjøre påtalespørsmålet. For andre saker enn dem som er nevnt i straffeprosessloven § 275 annet ledd bokstav a og b, inneholder loven dessuten ikke noen klart definert frist for når en hovedforhandling skal være påbegynt. I utgangspunktet kan frister være et hensiktsmessig virkemiddel for å oppnå fremdrift. Det er derfor nærliggende å spørre om loven bør suppleres med ytterligere frister for etterforskning, tiltale og avholdelse av hovedforhandling.

Fordelen med frister er at de legger et visst press på politiet, påtalemyndigheten og domstolene for å få behandlet sakene innen fristen. Frister gir også informasjon til siktede og befolkningen for øvrig om hvilken tidsbruk som kan forventes. På den annen side innebærer utstrakt bruk av frister en fare for dårlig kvalitet i det arbeidet som utføres. Blant annet av rettssikkerhetsmessige grunner er dette uheldig. Tidsfrister kan også bidra til at saker henlegges selv om det reelt sett er grunnlag for domfellelse.

For at det skal være aktuelt å vedta ytterligere frister, må det etter departementets oppfatning være en viss utsikt til at det i praksis er, eller i hvert fall snart blir, mulig å overholde fristene. Spørsmålet om eventuelle nye frister kan overholdes, belyses i noen grad gjennom en undersøkelse som Riksrevisjonen har foretatt, og som er publisert i Dokument nr. 3:15 (2004-2005). Undersøkelsen omfatter tre ulike lovbruddskategorier: riksadvokatens sentralt prioriterte saker (herunder alvorlige volds-, seksual- og narkotikaforbrytelser, alvorlige trafikklovbrudd og økonomisk kriminalitet av alvorlig karakter), legemsfornærmelse med skadefølge og legemsbeskadigelse og saker der tiltalte var under 18 år på gjerningstidspunktet. Riksrevisjonen har gjennomgått 311 straffesaker hvor det falt dom i 2003, valgt fra fem forskjellige tingretter. Behandlingen av disse sakene ble sammenholdt med de fristregler som fulgte av straffeprosessloven da undersøkelsen ble gjennomført og de frister som var nedfelt i interne styringsdokumenter fra departementet og riksadvokaten.

Undersøkelsen viste at for de faser i saksbehandlingen hvor det er satt en frist, overskrides denne gjennomsnittlig med 143 prosent. For saker hvor frister er overskredet, er overskridelsen i gjennomsnitt på 268 prosent. For saker hvor den mistenkte var under 18 år på gjerningstidspunktet, og hvor det er gitt frister for alle deler av saksforløpet fra status som mistenkt til det foreligger rettskraftig dom, viste

undersøkelsen at summen av alle fristene ble overskredet i 83 prosent av sakene. Departementet har, i tilknytning til undersøkelsen, påpekt enkelte ekstraordinære forhold i den aktuelle perioden som kan ha hatt betydning for de funn som er gjort, og det er også påpekt at noen av de undersøkte sakene startet før enkelte av fristene var trådt i kraft (merknadene er tatt inn i Riksrevisjonens rapport). Som det fremgår blant annet av punkt 17.2 nedenfor, er det dessuten mye som tyder på betydelige forbedringer for saksbehandlingen i politiet og påtalemyndigheten den siste tiden. Totalt ett gjenstår det imidlertid fortsatt en del før straffesaksbehandlingen fullt ut tilfredsstillende de frister og mål som allerede er definert i lov og interne styringsdokumenter.

Etter departementets syn må det tas i betraktning at tidsfrister for domstolenes behandling, enten av straffesaker generelt eller enkelte kategorier straffesaker, i praksis vil innebære en nedprioritering av andre saker. Departementet er kjent med at enkelte lagmannsretter har sett seg nødt til å utsette berammede hovedforhandlinger i sivile saker på grunn av straffesaker som er prioritert etter straffeprosessloven § 275 annet ledd. I et tilfelle som departementet er gjort oppmerksom på, ble den sivile saken utsatt med så mye som 15 måneder. Slik departementet ser det, er det ikke gitt at det – ut fra domstolenes totale situasjon og oppgaver – er riktig å foreta den prioritert som vil ligge i å gi ytterligere tidsfrister på generell basis nå. Samtidig ser ikke departementet bort fra at det bør gis flere frister for enkelte typer saker, eksempelvis for saker hvor det finnes en konkret fornærmet hvis interesser tilsier særskilt rask behandling. Departementet vil komme tilbake til dette i oppfølgingen av NOU 2006: 10 Fornærmede i straffeprosessen – nytt perspektiv og nye rettigheter.

Under henvisning til dette, og med særlig vekt på det arbeidet som gjøres internt i politiet og påtalemyndigheten med å øke tempoet i straffesaksbehandlingen, er departementet foreløpig kommet til at det ikke bør fremsettes forslag om ytterligere tidsfrister for påtalevedtak eller for berømmelse eller avholdelse av hovedforhandlinger. Departementet går i stedet inn for andre tiltak som kan bidra til å effektivisere straffesakspleien, for på den måten å legge til rette for en høyere grad av oppfyllelse av de fristene som allerede er innført. Departementet ber om høringsinstansenes syn.

17 PÅTALEMYNDIGHETENS ORGANISERING OG ARBEIDSFORM

17.1 Innledning

I de senere år har det vært et sentralt mål å fornye og effektivisere justissektoren. Viktige elementer i fornyelsen er opprettelsen av Politidirektoratet og sammenslåing av embeter i politiet og lensmannsetaten. Ett av målene med organisasjonsendringene har vært å sikre bedre etatsstyring og høyere kvalitet på oppgaveløsningen.

Påtalemyndigheten i Norge består av tre nivåer, med riksadvokaten som øverste leder. Statsadvokatene er delt inn i ti regionale embeter og ett nasjonalt embete med hovedansvar for blant annet organisert kriminalitet. I tillegg kommer ØKOKRIM, som både er et statsadvokatembete og en sentral politienhet. Tredje nivå er politimestrene

og de jurister i politiet som i kraft av sin stilling har påtalemyndighet, medregnet lensmennene som har en begrenset påtalemyndighet. Organiseringen innebærer at påtalemyndigheten er integrert i politiet, i det som gjerne kalles en fremskutt, integrert påtalesfunksjon. At påtalesfunksjonen er integrert, innebærer at etterforsker og jurist samarbeider under etterforskningen. At den er fremskutt, betyr at juristen er aktiv allerede i initialfasen ved å treffe beslutning om hvilke saker som skal etterforskes og gi eventuelle retningslinjer for etterforskningen.

Så vel Stortingets justiskomiteé som Justisdepartementet og riksadvokaten har i ulike sammenhenger fremhevet betydningen av gode rutiner for en integrert påtalesfunksjon. Eksempelvis uttalte justiskomiteéen i Budsjett-innst. S. nr. 4 (1999-2000) blant annet at (innstillingen side 11):

”Komiteen understreker betydningen av god organisering, og av at juristen og etterforskeren samarbeider tett i saker av et visst omfang.”

I mål- og prioriteringsrundskrivet for 2005 (rundskriv nr. 1/2005) skriver riksadvokaten at (side 2):

”Høy kvalitet og stabilt gode resultater i straffesaksbehandlingen er avhengig av at en rekke forutsetninger er oppfylt. Riksadvokaten vil særlig fremheve betydningen av at politimesteren, som leder av den lokale påtalemyndighet, er engasjert i straffesaksbehandlingen, og av et velfungerende integrert påtaleledd.”

Grunnstrukturen i påtalemyndigheten, herunder påtalemyndighetens integrering i politiet, bygger på en lang tradisjon. Departementet legger til grunn at grunnstrukturen i påtalemyndigheten skal ligge fast.

Ved lov 19. mars 2003 nr. 125 fikk politiet utvidet kompetanse i forbrytelsessaker. Etter straffeprosessloven § 67 annet ledd avgjør politiet nå spørsmål om tiltale i saker om forseelser, forbrytelser som etter loven ikke kan medføre fengsel i mer enn ett år (med visse unntak) og enkelte andre forbrytelser. Etter § 76 tredje ledd skal saken som hovedregel føres av en polititjenestemann som tilhører påtalemyndigheten når politiet har tatt ut tiltale, og saken føres for tingretten. Loven trådte i kraft 1. april 2004. De sentrale lovforarbeidene er Ot.prp. nr. 98 (2002-2003) og Innst. O. nr. 18 (2002-2003). Blant annet fordi det er relativt kort tid siden siste endring, fremsetter ikke departementets forslag til endring av reglene om påtalekompetanse nå.

17.2 Saksbehandlingstiden i politi og påtalemyndighet

Arbeidet med å redusere saksbehandlingstiden i politiet og påtalemyndigheten har foregått planmessig over flere år. Som et resultat av dette arbeidet, gikk gjennomsnittlig saksbehandlingstid ned fra ca. 200 dager på slutten av 1990-tallet til 136 dager i 2003 (tid fra anmeldelsen til politiets påtalevedtak i oppklarte forbrytelser). Etter en tilbakegang i 2003 og 2004, hvor saksbehandlingstiden var i overkant av 150 dager, har den positive utviklingen fortsatt i 2005. I 2005 ble gjennomsnittlig saksbehandlingstid

reduisert til 128 dager, som er det beste resultatet som er målt. Det er også en markert bedring i de såkalte fristsakene. For oppklarte fristsaker med unge lovbrøyttere, hvor fristen er 42 dager, er gjennomsnittlig saksbehandlingstid redusert fra 77 til 52 dager fra inngangen til utgangen av 2005. For voldssaker med frist, der kravet er 90 dagers saksbehandlingstid, er gjennomsnittlig saksbehandlingstid i løpet av den samme perioden redusert fra 141 til 99 dager. Fristen er ikke absolutt for disse saksområdene, men den gjelder dersom ikke hensynet til etterforskningen eller andre omstendigheter gir grunn til eller gjør det nødvendig med lengre saksbehandlingstid.

De fleste straffesaker avgjøres for påtalemyndighetens vedkommende i politiet. For de saker som skal påtaleavgjøres av statsadvokatene eller riksadvokaten, har departementet og riksadvokaten i fellesskap fastsatt som mål at gjennomsnittlig saksbehandlingstid ikke skal overstige 30 dager, og at 90 % av sakene skal være avgjort innen dette tidsrommet. Samtlige statsadvokatembeter oppnådde i 2004 en gjennomsnittlig saksbehandlingstid i påtalesakene på under 30 dager, og åtte av ti embeter brukte i snitt under 20 dager på å behandle disse sakene. Fire av statsadvokatembetene nådde målet om at 90 % av sakene skulle være avgjort innen 30 dager. Kun tre av embetene hadde en måloppnåelse på under 80 %. Ved riksadvokatembetet var gjennomsnittlig saksbehandlingstid i påtalesakene i 2004 18 dager, og måloppnåelsen 81 %. Med virkning fra 1. juli 2005 fastsatte riksadvokaten at gjennomsnittlig saksbehandlingstid hos statsadvokatene og ved riksadvokatembetet i saker med unge lovbrøyttere ikke skal overstige 15 dager.

De viktigste tiltak for å redusere saksbehandlingstiden er:

- reduksjon av antall saker som er til behandling samtidig (restansenedarbeiding)
- redusert liggetid (herunder ventetid) hos etterforsker og jurist
- gode oppfølgingsrutiner
- målrettet etterforskning

Rutiner for kontroll og oppfølging av behandlingen av straffesakene er en forutsetning for resultatforbedring. Dette gjelder særlig politiets straffesaksarbeid. Det er politimesterens ansvar at slike rutiner er etablert. Som en del av sin fagledelse av straffesaksbehandlingen i politiet vil statsadvokatene blant annet følge med på om politidistriktet har gode nok rutiner, og om disse blir fulgt. Det som kjennetegner de politidistrikter som har de beste resultater å vise til, er nettopp gode rutiner og tett oppfølging.

Med den gode utviklingen i den senere tid som er beskrevet ovenfor, er det nærliggende å anta at det arbeidet som gjøres for å bedre effektiviteten i politiet og påtalemyndigheten bør fortsette i de samme spor. Endringer i strategi og tilnærming medfører gjerne en viss fare for tilbakeslag, som etter departementets foreløpige oppfatning ikke bør utløses nå. Dette utelukker imidlertid ikke at det fortsatt bør vurderes endringer i regelverk og rutiner, jf. blant annet punkt 17.4 og 17.5 nedenfor.

17.3 "Overetterforskning"

I Innst. S. nr. 218 (2003-2004), som ligger til grunn for anmodningsvedtak nr. 395 (2003-2004), uttaler justiskomiteén blant annet (side 2):

"Komiteen viser til at enkelte straffesaker blir etterforsket grundigere enn nødvendig. Dette er uhensiktsmessig. Domstolene muliggjør i enkelte tilfeller omstendelige rettsprosesser. Rettens administrator har et ansvar for at prosessen ledes slik at unødig tid og ressurser ikke brukes. Det er viktig for komiteen å fremheve at både politiet og domstolene har et ansvar for å gjennomgå sine arbeidsmetoder og rutiner med sikte på økt effektivitet."

I rapporten "En sammenlignende gjennomgang av "Fadime"-saken og "Anooshe"-saken", uttaler lagmann Groseth og tingrettsdommer Langbach at "det er en klar tendens til å overetterforske saker der man ikke selv innehar påtalekompetansen" (rapporten side 5).

På bakgrunn av blant annet disse uttalelsene har departementet vurdert om det er behov for tiltak mot "overetterforskning". Med overetterforskning menes her at det innhentes mer informasjon under etterforskningen enn det som er nødvendig for å avgjøre tiltalespørsmålet og få saken pådømt, eller det innhentes informasjon som ikke har betydning for saken.

I norsk straffeprosess er politiet og påtalemyndigheten underlagt et krav om objektivitet i etterforskningen. Dette kommer til uttrykk blant annet i straffeprosessloven § 226 tredje ledd, som sier at etterforskningen skal søke å klarlegge både det som taler mot og det som taler til fordel for en mistenkt. Sammen med et krav om god kvalitet i etterforskningen, er kravet til objektivitet i politiet og påtalemyndighetens arbeid en grunnpilar i innbyggernes rettssikkerhet. I dette ligger blant annet at det under etterforskning må legges vekt på å innhente kontrollinformasjon, faktisk også i saker hvor det foreligger tilståelse. Erfaringer, blant annet fra noen år tilbake i saker om seksuelle overgrep mot barn, har dessuten vist bruk av sakkyndige erklæringer i mange tilfeller må suppleres med tradisjonell etterforskning.

I de mest alvorlige sakene – slik som i drapssaker med ukjent gjerningsmann – vil politiet ofte måtte gå bredt ut. Informasjon som ikke sikres i initialfasen vil ofte ikke kunne innhentes i ettertid. Senere, når gjerningspersonen er identifisert, vil det gjerne vise seg at deler av etterforskningen ikke tjente til oppklaringen. Hva som var nødvendig, kan imidlertid ikke måles retrospektivt på denne måten. Det ligger i sakens natur at det under etterforskning kan fremstå som nødvendig å følge spor som senere viser seg ikke å føre frem, og det er lite treffende å betegne alt slikt arbeid som unødvendig. En helt annen sak er at de valg som gjøres med hensyn til hvilke etterforskningsskritt som skal tas, må være skjønnsomme.

Ved vurdering av etterforskningsskritt må det for øvrig også tas i betraktning at manglende oppfølging av "løse tråder" i etterforskningen erfaringsmessig kan føre til problemer under avviklingen av hovedforhandling, i form av spørsmål om utsettelse for

iverksetting av ytterligere etterforskning, innhenting av nye bevis osv. Særlig gjelder dette de alvorligste straffesakene. Dagens teknologi, ikke minst når det gjelder elektroniske og biologiske spor, medfører dessuten forventninger fra blant annet forsvareren og domstoler om oppfølging av muligheter for "alternative løsninger". For politiet vil det mange ganger ikke fremstå som noen reell mulighet å unnlate å innhente relevant informasjon.

På grunnlag av Stortingets anmodningsvedtak har departementet innhentet påtalemyndighetens og politiets vurdering av overetterforskning som et problem. Svarene har klart og utvetydig gått ut på at overetterforskning etter deres oppfatning ikke utgjør noe generelt problem ved politiets straffesaksbehandling i dag. De gir uttrykk for at problemet snarere er det motsatte, nemlig at mange saker etterforskes for lite. Ett politidistrikt uttaler blant annet at de tilgjengelige ressurser tvert imot må utnyttes så optimalt i de saker som må etterforskes at det meget ofte balanseres på grensen mot underetterforskning. Et annet politidistrikt har gitt uttrykk for at man oftere opplever en etterforskning på kanten av det forsvarlige enn at etterforskningen har est ut. Dette politidistriktets påstand er derfor at overetterforskning er et marginalt problem.

Politidirektoratet har gitt uttrykk for at begrepet "overetterforskning" er misvisende, og pekt på spørsmål om feilprioriteringer og lite målrettet etterforskning, herunder at det iverksettes etterforskningsskritt uten at de er forankret i ressursbruk opp mot forventet resultat. Kripos har uttalt at erfaring og faglig dyktighet i etterforskningsledelsen og tett samarbeid med påtaleansvarlig trolig vil være den beste garantien for at de riktige vurderinger og avgjørelser blir tatt, spesielt i forhold til spørsmålet om hvor bredt etterforskningen skal legges opp. Etter Politidirektoratets oppfatning er det her utfordringen ligger, og dette som er avgjørende for å unngå at det iverksettes etterforskningsskritt som er unødvendige.

Departementet ser ikke bort fra at det kan forekomme overetterforskning, kanskje særlig i alvorlige saker, jf. blant annet Groseth og Langbachs inntrykk vedrørende drapssaker. Departementet har imidlertid ikke funnet grunnlag for å konstatere at overetterforskning er et generelt problem. I den grad overetterforskning forekommer, er det antagelig utslag av lite skjønnsomme vurderinger av hvilke skritt som mest sannsynlig vil føre frem, eller usikkerhet med hensyn til hva den påtalekompetente del av påtalemyndigheten vil mene er nødvendig. Etter departementets foreløpige vurdering er dette utfordringer som bør løses primært gjennom generell kompetansebygging i politiet og påtalemyndigheten, og i gode rutiner for kontakt mellom politiet og de ulike deler av påtalemyndigheten. Departementet foreslår derfor ikke noen lovregulering for å motvirke overetterforskning.

17.4 Fremsending av dokumenter

17.4.1 Innledning

I januar 2003 kom en arbeidsgruppe nedsatt av departementet (DP5-utvalget) med en sluttrapport om "Elektronisk samhandling i straffesakskjeden. Prosessforbedring i straffesakskjeden". Arbeidsgruppens mandat var blant annet "å legge fram forslag til optimal arbeidsflyt i straffesakskjeden som et hele, gitt at helautomatisk informasjonsflyt er etablert". Gruppens arbeid er en sentral premiss for de tiltak som er beskrevet i punkt 5.3 i dette høringsnotatet. I det følgende drøftes tre av DP5-utvalgets forslag til rutine- og regelendringer vedrørende organisering av straffesaksbehandlingen i påtalemyndigheten.

17.4.2 Endring av ruten for fremsending av dokumenter i tilståelsessaker

I straffesaker hvor den siktede har tilstått, vil det i mange tilfeller være aktuelt å fremme saken for tingretten med begjæring om summarisk pådømmelse i medhold av straffeprosessloven § 248 (tilståelsesdom). Den interne saksgangen i påtalemyndigheten i disse sakene avhenger av hvilket nivå som har påtalekompetansen. Dersom politiet har påtalekompetansen, vil siktelsen bli utferdiget i vedkommende politidistrikt. Dersom det er statsadvokaten som har påtalekompetansen, vil politiet sende saksdokumentene med siktelse og innstilling til statsadvokaten, som etter behandling sender saken tilbake til politiet med tiltredelse av siktelsen og innstillingen eller annen forholdsordre. De saksdokumentene som skal sendes tingretten sammen med begjæring om pådømmelse oversendes som regel fra politiet, uavhengig av hvordan den interne saksgang i påtalemyndigheten har vært.

Etter DP5-utvalgets vurdering er saksdokumentenes "rute" i disse sakene, som antagelig har bakgrunn i en tradisjon for at dokumenter skal sendes "opp og ned tjenestevei", unødig tungvint. Tradisjonen innebærer at de ulike instanser i stor grad rutinemessig returnerer saken til avsenderen når de har utført sitt arbeid med saken, selv om det kanskje er en annen instans i kjeden som innholdsmessig sett skal forestå neste trinn i saksbehandlingen. Etter DP5-utvalgets oppfatning bør en tilstrebe at dokumentene så langt mulig sendes direkte til den instans som skal forestå neste etappe.

Departementet støtter DP5-utvalgets vurderinger og forslag på dette punkt. Dagens ordning er lite rasjonell og fører til at politiet må forestå en rekke ekspedisjoner som det ikke er nødvendig at politiet utfører. Departementet antar at en endring av rutinene slik at tilståelsessaker behandlet av statsadvokaten går direkte fra statsadvokat til tingretten, og fra tingretten tilbake til statsadvokaten igjen. Departementet vil ta initiativ overfor Politidirektoratet og riksadvokaten, slik at det legges til rette for at rutinene endres slik:

- Dersom saken antas å gi grunnlag for tilståelsesdom i tingretten og påtalejuristen selv har kompetanse, sendes saken til tingretten med siktelse og forslag til straff etc. (*Siktelse og innstilling overføres samtidig elektronisk.*)

- Dersom politiet mener at en sak gir grunnlag for tilståelsesdom og statsadvokaten har påtalekompetansen i saken, sender politiet saken til statsadvokaten. Dersom statsadvokaten er enig i at det er grunnlag for tilståelsesdom, sender *statsadvokaten* saken direkte til tingretten. (*Innstilling og siktelse overføres også elektronisk.*)

17.4.3 Vurdering av ruten for fremsendelse av dokumenter ved anke til Høyesterett

Lagmannsrettens avgjørelse i en ankesak kan i mange tilfeller påankes til Høyesterett. I slike tilfeller forberedes saken av statsadvokaten, som deretter sender den til riksadvokaten. I dag sendes samtlige saker til kjæremålsutvalget via riksadvokaten. Etter en kontroll hos riksadvokaten sendes saken videre til Høyesterett, hvor kjæremålsutvalget avgjør om anken skal tillates fremmet til behandling i Høyesterett. Denne fremsendingsmåten er nedfelt i påtaleinstruksen § 28-3 annet ledd.

Etter DP5-utvalgets oppfatning er det ”unødvendig at riksadvokaten skal ha ansvaret for å kontrollere at saken er fullstendig og tilfredsstillende ordnet i de tilfeller hvor politiet eller statsadvokaten har primærkompetansen. Dette kontrollansvaret bør tilligge statsadvokaten” (rapporten side 39). På denne bakgrunn foreslår utvalget en endring i påtaleinstruksen § 28-3 annet ledd.

Departementet ser at utvalgets forslag kan gi en effektivitetsgevinst, siden dagens saksgang innebærer et betydelig arbeid for riksadvokaten, både hva gjelder gjennomgang av saken og fysisk håndtering av denne. Ved en tidligere høring av forslagene fra DP5-utvalget har imidlertid riksadvokaten kommet med klare innvendinger mot forslaget, og skriver i brev 18. juni 2003 blant annet:

”Riksadvokaten har betydelig interesse av den rettsutvikling som skjer gjennom Høyesteretts avgjørelser. Det er derfor påkrevd å beholde muligheten til å uttale seg om sakens prinsipielle betydning forut for ankeprøvingen i Høyesteretts kjæremålsutvalg.”

Riksadvokatens syn i dette spørsmålet må etter departementets oppfatning tillegges stor vekt. En vil derfor ikke nå foreslå å endre påtaleinstruksen § 28-3 annet ledd om ekspedisjon av anker til Høyesterett.

17.4.4 Benådningssøknader

Etter Grunnloven § 20 kan Kongen benåde en domfelt for idømt straff. For en domfelt som er innsatt og/eller under kriminalomsorgens ansvar, kan spørsmål om benådning tas opp av en leder av et fengsel, av eget tiltak eller etter søknad. Er gjennomføringen av idømt straff påbegynt når det søkes om benådning, sender lederen for lokalt nivå i kriminalomsorgen saken til departementet, via regionalt nivå, etter forberedende behandling og utarbeiding av innstilling. I det følgende behandles bare rutinene for ekspedisjon av benådningssøknader fra domfelte som er på frifot.

Alle saker hvor en domfelt som er på frifot søker benådning, forberedes av politiet, jf. påtaleinstruksen § 31-1 første ledd. Dersom det er politiet som har påtalekompetanse i saken, sendes saken til riksadvokaten, før denne videresender saken til

Justisdepartementet for behandling der, jf. påtaleinstruksen § 31-1 femte ledd. I saker hvor statsadvokaten har påtalekompetanse, sender politiet saken til statsadvokaten, før statsadvokaten videresender saken til Justisdepartementet. Dersom påtalekompetansen tilligger riksadvokaten, sender statsadvokaten saken til riksadvokaten, som videresender den til Justisdepartementet. Når Justisdepartementet har behandlet benådningssøknaden, sender departementet saken tilbake til den instans som fremsendte den.

DP5-utvalget har foreslått å endre rutinene for fremsendelse av saker om benådning, slik at den instans som har påtalekompetansen selv skal kontrollere at saken er fullstendig og tilfredsstillende ordnet og deretter sende den direkte til Justisdepartementet. Etter utvalgets oppfatning ”fremstår det som logisk og naturlig at den instans som er gitt kompetanse til å kunne ta ut tiltale i saken, også har et selvstendig ansvar for at saken er tilstrekkelig forberedt til at en benådningssøknad kan behandles” (rapporten side 39). I mars 2003 ble utvalgets rapport sendt på høring, og de av høringsinstansene som hadde merknader vedrørende ekspedisjon av benådningssaker, var udelt positive til forslaget. Riksadvokaten uttalte at ”en er her enig i at påtaleinstruksen bør endres slik at benådningssøknader i forseelsaker ikke behøver å sendes gjennom riksadvokaten til departementet” (brev 18. juni 2003).

Etter at arbeidsgruppen DP-5 avga sin rapport er politijuristenes påtalekompetanse utvidet, jf. lov av 19. desember 2003 nr. 125. Etter departementets foreløpige syn gjør de samme hensyn som ligger til grunn for forslaget fra DP5-gruppen seg gjeldende for hele det saksområdet hvor politijuristene i dag har tiltalekompetanse.

Hvis forslaget fra DP5-utvalget tas til følge, vil rutinene for benådningssøknader være:

- Politiet forbereder alle saker der det søkes om benådning for domfelte på frifot.
- Dersom politiet har påtalekompetanse i saken, sender politiet saken med uttalelse til Justisdepartementet når den er ferdig forberedt.
- Dersom det er statsadvokaten som har påtalekompetansen, sender politiet saken til statsadvokaten.

Statsadvokaten oversender saken til Justisdepartementet med uttalelse.

- Dersom det er riksadvokaten som har påtalekompetansen, sender statsadvokaten saken til riksadvokaten, som videresender saken til Justisdepartementet med sin uttalelse.
- Når Justisdepartementet har behandlet benådningssøknaden, sender departementet saken tilbake til den instans i påtalemyndigheten som har oversendt den.

DP5-utvalgets forslag forutsetter endring i påtaleinstruksen § 31-1 femte ledd. Femte ledd kan da lyde:

”I saker hvor politiet tar ut tiltale sender politiet benådningssøknaden sammen med straffesakens dokumenter *til Justisdepartementet*. I saker hvor politiet ikke tar ut tiltale

sendes saken via statsadvokaten. De som har saken til behandling skal gi slik uttalelse som saken foranlediger og i alle tilfeller om søknaden anbefales eller ikke.”

Departementet ber om høringsinstansenes syn på forslaget.

17.5 Andre tiltak for å fremme effektiviteten i politidistriktene

Politiet har satt i gang en rekke tiltak som ledd i effektiviseringen av straffesaksavviklingen. Eksempelvis er det utarbeidet instruksjer og rutinebeskrivelser som sikrer samarbeid mellom påtalejurist og etterforsker både i initialfasen og under etterforskningen. Dette og andre effektiviseringstiltak gjennomføres fortløpende og kontinuerlig i politidistriktene.

Politidistriktene selv understreker betydningen av at alle saker gjennomgås av påtalejuristen og etterforskeren umiddelbart etter at anmeldelsen er mottatt. Det er viktig at det raskt tas stilling til hvorvidt saken skal etterforskes. For det tilfelle at det ikke er grunnlag for dette, blir saken henlagt ”der og da”. Det tas også stilling til hvilken prioritet den aktuelle saken skal gis og hvordan den videre oppfølging skal skje, herunder hvilke etterforskningsskritt som skal tas. Ved innføringen av ledelses- og styringsverktøyet PAL for STRASAK har påtalemyndigheten fått et godt verktøy for oppfølging av saken.

Blant de øvrige virkemidler som fremheves fra politidistriktene, er ”serieberammelse” i samarbeid med lokal tingrett og andre tiltak for hurtig pådømmelse, særlig i saker hvor den siktede er undergitt varetektsfengsling. I flere politidistrikt er det dessuten etablert faste formaliserte møter mellom lokal påtalemyndighet, domstolene, fengselsvesenet og Friomsorgen.

Politimesterens engasjement og oppfølging er viktig for resultatene også for straffesaksavviklingen. Ett politidistrikt har vist til at politimesteren månedlig gir kommentarer til kriminalitetsutviklingen og måltallene for distriktet. Videre er det viktig med individuell oppfølging av den enkelte medarbeider, med bevisstgjøring av blant annet prioriteringer og kravene til kvalitet og tempo.

Høsten 2003 startet Hedmark politidistrikt et prosjekt ved navn ”Kvalitet i avhør”, i samarbeid med Politidirektoratet og Kripos. Prosjektet har som mål å høyne kvaliteten og skape en varig forbedring i straffesaksbehandlingen. Hordaland politidistrikt har i samarbeid med Politidirektoratet satt i gang et prosjekt kalt ”Ledelse mot kunnskapsstyrt politiarbeid”. Målsettingen for dette er å bruke kunnskapsstyrt og strategisk ledelse til bedre å forebygge og bekjempe kriminalitet, i større grad bli en tjenesteytende og publikumsorientert etat, og å arbeide enda mer kostnadseffektivt. Prosjektet vil være konsentrert om de kompetansemessige og metodemessige sidene ved Politireform 2000. Tanken er at kunnskapsstyrt ledelse og problemorientert arbeid skal videreutvikles som hovedarbeidsmetode på alle virksomhetsområder i politidistriktet.

Hordaland politidistrikt viser til at det har under utredning en bedre integrert påtalefunksjon, hvor hovedspørsmålet er om en utplassering av påtale til flere driftsenheter kan gi en bedre kvalitativ og mer effektiv straffesaksbehandling. Det iverksettes en prøveordning som skal vare ut 2007 (med evaluering siste halvår).

Justisdepartementet ønsker erfaringsutveksling politidistriktene imellom, for på denne måten å sikre en helhetlig og kontinuerlig utvikling av blant annet effektiviserende tiltak. Inntrykket er at politidistriktene er flinke til å benytte seg av hverandres kunnskap og erfaring. Da Gudbrandsdal politidistrikt skulle utarbeide et påtaledirektiv for straffesaksbehandlingen, ble det eksempelvis nedsatt en liten arbeidsgruppe bestående av jurister og etterforskere som besøkte flere andre politidistrikt, blant annet for å fange opp gode rutiner. Rogaland politidistrikt har opplyst at distriktet over flere år har kontaktet, besøkt eller fått besøk av representanter fra andre politidistrikt, som ledd i utviklingen av eget distrikt. Også flere av de andre politidistriktene har rapportert om at de jevnlig har både formell og uformell kontakt med andre politidistrikter, herunder i forbindelse med det årlige påtalelederseminaret som arrangeres av Politidirektoratet og riksadvokaten, og på de lokale påtalemøtene. Endelig nevnes at flere politidistrikt har igangsatt et "gjengangerprosjekt" etter modell fra Hordaland politidistrikt.

18 ENKELTE ANDRE SPØRSMÅL OM DOMSTOLSPRØVING OG OM SENDING AV SAKSDOKUMENTER

18.1 Rettslig prøving av påtaleunnløstelse etter straffeprosessloven § 70

Selv om straffskyld anses bevist, kan påtalemyndigheten i visse tilfeller unnløst å forfølge et straffbart forhold. Etter straffeprosessloven § 69 første ledd kan påtalemyndigheten unnløst å forfølge en straffbar handling når det foreligger slike særlige forhold at påtalemyndigheten "etter en samlet vurdering finner at overveiende grunner taler for ikke å påtale handlingen". Etter § 70 første ledd kan påtalemyndigheten unnløst å forfølge en straffbar handling som, på grunn av reglene om straffutmåling ved sammenstøt av flere straffbare forhold, ville ha medført ingen eller bare en ubetydelig straff (prosessøkonomisk påtaleunnløstelse).

Påtaleunnløstelse etter §§ 69 og 70 gjelder tilfeller hvor den siktede anses skyldig. For en siktet som påstår seg ikke skyldig, er det ikke nødvendigvis tilfredsstillende at saken avsluttes med en påtaleunnløstelse etter disse reglene. Etter straffeprosessloven § 71 kan den siktede derfor på visse vilkår videre kreve at påtalemyndigheten bringer en påtaleunnløstelse etter § 69 inn for retten.

Paragraf 71 nevner imidlertid ikke noe om en tilsvarende mulighet for den siktede i en sak hvor det besluttes påtaleunnløstelse etter § 70.

Ved brev 2. desember 2005 har riksadvokaten bedt om at departementet vurderer å endre § 71. Riksadvokaten skriver blant annet:

”Som kjent kan en påtaleunntatelse etter straffeprosessloven § 69 av siktede begjæres bragt inn for retten, jf. samme lovs § 71. Derimot har den gjeldende ordning vært at en prosessøkonomisk påtaleunntatelse etter lovens § 70 ikke kan kreves bragt inn for retten.

I en konkret sak som ØKOKRIM har tatt opp med riksadvokaten, er det herfra meddelt muntlig at straffeprosessloven § 71 må tolkes i lys av Den europeiske menneskerettskonvensjon artikkel 6 slik at siktede etter en analogisk anvendelse av bestemmelsen kan kreve at påtalemyndigheten bringer også en prosessøkonomisk påtaleunntatelse inn for retten. I en klagesak her har en lagt tilsvarende synspunkt til grunn.”

Etter straffeprosessloven § 59 a kan vedtak om påtaleunntatelse påklages til nærmeste overordnede påtalemyndighet. En siktet som er misfornøyd med en påtaleunntatelse, vil således i noen tilfeller kunne oppnå endring gjennom klage. Klageretten gjelder imidlertid ikke vedtak fra riksadvokaten, og heller ikke klageinstansens vedtak. Riksadvokatens henvendelse gir grunnlag for å anta at det er et behov for å få prøvet en prosessøkonomisk påtaleunntatelse ut over det som ligger i klageretten etter § 59 a. Under straffeprosessloven av 1887 ble det antatt at adgangen etter denne loven § 85 siste ledd til å kreve en påtaleunntatelse bragt inn for retten også gjaldt for prosessøkonomiske påtaleunntatelser, jf. Rt. 1968 side 495.

Etter departementets foreløpige vurdering bør straffeprosessloven § 71 endres, slik at bestemmelsen klart gir uttrykk for at retten til å kreve rettslig prøving også gjelder påtaleunntatelser etter samme lov § 70. Paragraf 71 kan da lyde:

”Dersom siktede hevder at han ikke er skyldig i en straffbar handling som påtale er unnlatt for etter § 69 eller § 70, kan han kreve at påtalemyndigheten bringer saken inn for retten, om den ikke frafaller siktelsen. Begjæring om dette må være fremsatt innen en måned etter at siktede fikk melding om påtaleunntatelsen og adgangen til å kreve sak reist. Reglene i § 318 første ledd gjelder tilsvarende.”

18.2 Sending av saksdokumenter i ankesaker

Straffeprosessloven § 329 har regler om sending av saksdokumentene fra retten til partene i saker som er henvist til ankebehandling. Paragraf 329 første ledd gjelder tilfeller hvor ankebehandlingen skal omfatte bevisvurderingen under skyldspørsmålet. I slike saker skal retten sende saksdokumentene til påtalemyndigheten med frist for denne til å sende dokumentene videre til forsvareren. I andre saker skal retten sende dokumentene til den som skal ha ordet først under ankeforhandlingen, med pålegg om å sende dem videre til motparten innen en fastsatt frist, jf. § 329 annet ledd.

I rapporten ”Elektronisk samhandling i straffesakskjeden. Prosessforbedring i straffesakskjeden” har DP5-utvalget foreslått at straffeprosessloven § 329 annet ledd endres, slik at retten alltid skal sende saksdokumentene til påtalemyndigheten, og at straffeprosessloven § 264 (om påtalemyndighetens oversending av dokumenter til forsvarer ved forkynnelse av tiltalebeslutning) gis tilsvarende anvendelse så langt den passer. Som begrunnelse for forslaget uttaler utvalget (rapporten side 39):

”I henhold til straffeprosessloven § 329 andre ledd skal saken, når det ikke foreligger bevisanke, sendes til den av partene som etter § 339 skal ha ordet først under ankeforhandlingen. Dette innebærer at saken sendes til forsvareren i de tilfeller det er domfelte/tiltale som har anket. I langt de fleste tilfeller vil dette være unødvendig da forsvareren allerede vil sitte med et kopisett. I de få tilfellene hvor det ikke er slik vil man kunne følge samme fremgangsmåte som skissert i straffeprosessloven § 264.”

DP5-utvalget har foreslått at straffeprosessloven § 329 får følgende ordlyd:

”Retten sender dokumentene til påtalemyndigheten med frist for partene til å inngi bevisopp-gave. For øvrig får straffeprosessloven § 264 anvendelse så langt den passer.”

Bakgrunn for forslaget er at fysisk sending av saksdokumenter er ressurskrevende, og at reglene ikke bør foranledige flere forsendelser enn det reelt sett er behov for.

Departementets foreløpige vurdering er at forslaget har gode grunner for seg, og at det ikke er tungtveiende betenkeligheter forbundet med det. En ber om høringsinstansenes syn. For ordens skyld nevnes at § 329 tredje ledd om utarbeiding av utdrag ikke synes å være berørt av forslaget.

19 ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

Arbeidet med etablering av elektronisk samhandling i straffesakskjeden krever ressurser, men forventes på sikt også å gi besparelser. Omtalen i punkt 5.3 er av orienterende art, og høringsnotatet inneholder ikke konkrete forslag vedrørende elektronisk samhandling. Dermed går departementet heller ikke inn på kostnadssiden ved dette her. Noen av tiltakene har grunnlag i andre dokumenter, jf. eksempelvis Ot.prp. nr. 27 (2005-2006) kapittel 3 hva gjelder videokonferanseprosjektet.

De øvrige tiltakene som er nevnt i punkt 5 i dette høringsnotatet antas ikke å medføre særskilte kostnader.

De aller fleste forslagene til lovendringer er forenklinger som ikke medfører utgifter. Forenklingen gjelder særlig behandlingen for domstolene, og i noen grad påtalemyndighetens behandling. Endringene innebærer ikke noe stort avvik fra gjeldende regler, og vil derfor heller ikke utløse behov for særskilte opplæringstiltak.

For enkelte av lovendringsforslagene er de økonomiske og administrative konsekvensene behandlet som ledd i drøftelsen av forslaget. Dette gjelder særlig forslaget om å begrense bruken av jury (spesielt punkt 6.4) og endring av reglene om lagmannsrettens ”siling” av ankesaker etter straffeprosessloven § 321 (punkt 7). Økonomiske og administrative konsekvenser er dessuten en sentral del av bakgrunnen for forslagene om endring av ordningen med utskyting av lagrettedmedlemmer (punkt 6.9) og forenkling av tingrettens behandling av foreleggssaker (særlig punkt 14.2).

På sikt vil endringer i samsvar med det som er foreslått kunne gi besparelser, blant annet i utgiftene til meddommere og lagrettemedlemmer. Hvor store besparelser som kan forventes, er det vanskelig å angi presist. I det følgende gjøres et overslag over forventet reduksjon i utgifter til lagrettemedlemmer og meddommere ved gjennomføring av forslagene i punkt 6.4 (innføring av tilleggsvilkår om idømt eller påstått minstestraft for ankebehandling med jury) og punkt 14.2 (pådømmelse av foreleggssaker i tingretten uten bruk av meddommere). Det er disse forslagene som antas å ville ha størst effekt for utgifter til nettopp lagrettemedlemmer og meddommere.

Pådømmelse av en ankesak i meddomsrett innebærer bruk av fire meddommere, mens pådømmelse som jurysak innebærer bruk av ti lagrettemedlemmer. Domstolen klarer seg med andre ord med seks personer mindre ved pådømmelse i meddomsrett (vi ser i denne sammenheng bort fra behovet for varadommere/-medlemmer, som også blir mindre ved pådømmelse i meddomsrett). Med en skjønnsmessig basert forutsetning om at utgiftene til lagrettemedlemmer/meddommere gjennomsnittlig beløper seg til 1000 kroner per dag, og om at behandling av en ankesak (bevisanke) i gjennomsnitt tar fire dager, oppnås en besparelse på 24 000 kroner per sak ved pådømmelse i meddomsrett, sammenlignet med pådømmelse som jurysak. Hvis vi videre legger til grunn at det med dagens regler årlig behandles 300 jurysaker i lagmannsrettene (325 i 2005, jf. Domstoladministrasjonens årsstatistikk), og at halvparten av disse vil gå over til å bli meddommssaker (forventet effekt for antall saker er kommentert i punkt 6.4), oppnås det en årlig reduksjon på 3,6 millioner kroner i utgifter til lagrettemedlemmer/meddommere. I tillegg kommer at en betydelig del av lagmannsrettens ressurser går med til å forberede jurysakene (trekke lagrettemedlemmer, innkalle dem, purre på svar, behandle fritakssøknader, foreta suppleringsrekninger med videre). Også dette arbeidet vil bli redusert ved reduksjon av antall jurysaker.

Pådømmelse av foreleggssaker i tingretten uten meddommere (punkt 14.2) vil redusere tingrettens arbeid med innkalling av meddommere. I tillegg vil tiltaket innebære reduserte utgifter til meddommere. De fleste foreleggssaker avvikles i løpet av én dag. Etter rettsgebyrforskriften § 1-1 skal hver meddommer ha en godtgjørelse på 250 kroner per dag (eller del av dag). De reelle utgiftene til meddommere er noe høyere (innkalling av varamedlemmer, erstatning for tapt arbeidsfortjeneste, dekning av reiseutgifter m.v.). Skjønnsmessig kan utgiftene til meddommere i en foreleggssak anslås til 750 kroner. Forutsatt at det årlig kommer inn mellom 7 000 og 8 000 foreleggssaker for pådømmelse i tingrettene, betyr dette at utgiftene til meddommere i denne typen saker beløper seg til mellom 5 og 6 millioner kroner. Forslagene om pådømmelse uten meddommere omfatter ikke alle foreleggssaker, men er forsøkt utformet slik at de vil omfatte de fleste. Forutsatt at to av tre foreleggssaker kan pådømmes uten bruk av meddommere, kan en forventet besparelse anslås til ca. 3,6 millioner kroner (anslaget på mellom 7 000 og 8 000 foreleggssaker årlig er basert på at Oslo tingrett i 2002 berammet hovedforhandling i 1 471 foreleggssaker, og på at denne domstolen representerer ca. 20 % av straffesakene i tingrettene).

Det følger av bakgrunnen for dette høringsnotatet at de besparelser som kan oppnås, ikke kan trekkes ut av straffesaksapparatet. De ressurser som frigjøres må brukes på saksbehandlingen der, slik at vi faktisk kan oppnå redusert saksbehandlingstid. Gevinsten vil først og fremst være et straffesaksapparat som mer umiddelbart responderer på straffbare handlinger, og de positive virkninger som antas å ligge i dette for eventuelle fornærmede, siktede selv og samfunnet sett under ett.

Høringsnotatet inneholder særlig tre forslag som i prinsippet kan tenkes å medføre økte kostnader. Dette er forslaget om lydopptak av rettsformannens foredrag (punkt 6.8), forslaget om et tillegg til straffeprosessloven § 100 annet ledd om oppnevning av forsvarer (punkt 11.3.3) og forslaget om lovfesting av siktedes adgang til å kreve en prosessøkonomisk påtaleunntatelse prøvet for retten (punkt 18.1). I det følgende kommenteres den kostnadmessige siden ved hvert av forslagene. Justisdepartementet er innstilt på å dekke kostnadene innenfor de ordinære budsjetttrammene, og vil komme tilbake til eventuelle behov for økte bevilgninger som ledd i den ordinære budsjettprosessen.

Hvis lagmannsrettene skal pålegges å gjøre *lydopptak av rettsformannens foredrag i alle jursaker*, må de ha lydopptaksutstyr tilgjengelig i alle de rettssaler hvor det avvikles jursaker. Domstolenes tekniske utrustning er i utvikling, jf. blant annet Ot.prp. nr. 51 (2004-2005) om ny tvistelov side 360-361. Tatt i betraktning at et lydopptak i seg selv ikke krever avansert utstyr, er det tvilsomt om en regel om lydopptak av rettsformannens foredrag vil kreve nevneverdig utstyr ut over det som allerede finnes tilgjengelig i lagmannsrettene. I den grad det må anskaffes nytt utstyr for nettopp dette formålet, er det tale om beskjedne utgifter som forutsettes å kunne dekkes innenfor samme rammer som annet kontorutstyr. Særlig lagmannsrettene bes om å kommentere dette.

Forslaget i punkt 11.3.3 om et *tillegg til straffeprosessloven § 100 annet ledd om oppnevning av forsvarer på skjønnsmessig grunnlag* gjelder tidsbegrensede oppnevninger. Forslaget til lovtekst angir ikke et bestemt maksimum, men forutsetningen (som eventuelt skal komme klart til uttrykk i lovforarbeidene) er at det normalt ikke skal være tale om mer enn to-tre timer i hvert tilfelle. En oppnevning på inntil tre timer vil, med dagens offentlige salærsats (805 kroner per time fra 1. januar 2006), innebære en utgift til forsvarer på 3019 kroner (inkludert merverdiavgift).

Tanken bak forslaget i punkt 11.3.3 er at en begrenset oppnevning av forsvarer kan bidra til at saker som i utgangspunktet ligger an til behandling som ordinær straffesak, kan pådømmes på en raskere og mindre ressurskrevende måte, og i noen tilfeller kanskje falle helt bort for domstolene. I den grad dette slår til, kan det oppnås besparelser som overstiger utgiften til forsvarer. Det er således usikkert om tiltaket vil innebære en reell merutgift. Departementet er videre kjent med at domstolene i noen grad allerede i dag foretar begrenset oppnevninger i tråd med det tillegget som nå foreslås tatt inn i § 100 annet ledd. I den grad dette er tilfelle, ligger det heller

ikke noen merutgift i forslaget. Departementet vil arbeide videre med å utrede de økonomiske og administrative konsekvensene av dette forslaget, og ber om høringsinstansenes merknader til denne siden av forslaget.

En lovfesting av at den siktede kan *prøve prosessøkonomiske påtaleunntatelser for retten* (jf. punkt 18.1) vil medføre en meget beskjeden økning i domstolenes og påtalemyndighetens arbeidsbyrde. Antallet nye saker antas å bli så lite at lovendringen ikke vil ha kostnadmessige konsekvenser av betydning.

20 OVERSIKT OVER MULIGE LOVENDRINGER

20.1 Endringer i domstolloven

§ 85 første ledd kan lyde:

Når en sak skal behandles med lagrette, skal en av domstolens tjenestemenn i god tid før hovedforhandlingen ta ut ved loddtrekning *fem* lagrettemedlemmer og *to varamedlemmer* fra hvert av utvalgene, jf § 70. I saker som nevnt i straffeprosessloven § 355 annet ledd kan det trekkes ut *seks* lagrettemedlemmer og *to varamedlemmer* fra hvert utvalg.

§ 197 kan lyde:

Forkynnelse av tiltalebeslutning og innkalling til hovedforhandling i straffesaker kan også sendes til siktedes offentlig oppnevnte forsvarer med anmodning om at denne forestår forkynnelsen.

I straffesaker *for øvrig* faar bestemmelse i §§193-196 bare anvendelse paa den private saksøker og den fornærmede, som har sluttet sig til forfølgningen.

20.2 Endringer i straffeprosessloven

§ 40 annet ledd kan lyde:

I andre tilfelle skal, når siktede domfelles, domsgrunnene for skyldspørsmålets vedkommende bestemt og uttømmende angi det saksforhold retten har funnet bevist som grunnlag for dommen, og vise til det straffebud han dømmes etter. Når siktede domfelles, skal domsgrunnene også opplyse om de grunner retten har lagt vekt på ved fastsetting av straff og andre rettsfølger. *Det skal opplyses i domsgrunnene om hvorvidt straffeloven § 59 annet ledd er anvendt, og det bør angis hvilken betydning tilståelsen har hatt for straffutmålingen.* Opplysninger om tidligere domfellelser eller påtaleunntatelser tas bare med i den utstrekning det har betydning for dommen.

§ 40 femte ledd kan lyde:

Domsgrunnene skal i alle saker som har vært behandlet med meddomsrett, angi hovedpunktene i rettens bevisvurdering. *Dette gjelder ikke for saker etter § 268 som er fremmet etter § 281.*

§ 71 kan lyde:

Dersom siktede hevder at han ikke er skyldig i en straffbar handling som påtale er unnlatt for etter § 69 eller § 70, kan han kreve at påtalemyndigheten bringer saken inn for retten, om den ikke frafaller siktelsen. Begjæring om dette må være fremsatt innen en måned etter at siktede fikk melding om påtaleunnlattelsen og adgangen til å kreve sak reist. Reglene i § 318 første ledd gjelder tilsvarende.

§ 100 annet ledd kan lyde:

Utenfor de tilfeller som er omhandlet i §§ 96-99, kan retten også oppnevne offentlig forsvarer for siktede når særlige grunner taler for det. *Retten kan også foreta en oppnevning på et begrenset antall timer når dette anses hensiktsmessig for å få avklart om saken kan pådømmes etter reglene i § 248 eller kan avsluttes med vedtakelse av et forelegg.*

§ 230 sjette ledd kan lyde:

I forbindelse med opplesning som nevnt i fjerde ledd kan politiet når særlige grunner gjør det hensiktsmessig, pålegge mistenkte og vitner å møte på politistasjon eller lensmannskontor på et nærmere angitt tidspunkt for å motta forkynnelse av tiltalebeslutning eller stevninger. Mistenkte og vitner skal gjøres kjent med at uteblivelse fra slik fremmøteforkynning uten gyldig grunn innebærer at forkynnelse anses for skjedd og kan gi grunnlag for pågrep etter § 88, avhenting etter § 115 og pådømmelse i samsvar med § 281. Pålegget skal nedtegnes skriftlig. Den pålegget er rettet mot skal gis en kopi av det og skal skriftlig kvittere for mottaket av pålegget.

§ 233 a kan lyde:

Dersom den siktede under etterforskningen gir en uforbeholden tilståelse som styrkes av de øvrige opplysninger, kan påtalemyndigheten forplikte seg til å nedlegge en bestemt påstand om straff. Påstanden kan settes under det lavmål som er bestemt, og til en mildere straffart.

Påtalemyndighetens tilsagn er ikke bindende dersom den siktede ikke står ved den uforbeholdne tilståelsen under pådømmelsen av saken. Det samme gjelder hvis det viser seg at forholdene var alvorligere enn det siktede har forklart, eller det avdekkes ytterligere straffbare forhold som den siktede står bak.

Domstolen kan ikke idømme strengere straff enn den påstand påtalemyndigheten har forpliktet seg til etter første ledd. Dette gjelder likevel ikke dersom straffen ville innebære et vesentlig avvik fra det som ellers ville blitt idømt. Når det foreligger et bindende tilsagn fra påtalemyndigheten, skal det under enhver omstendighet gjøres et fradrag i straffen for den uforbeholdne tilståelsen.

§ 263 kan lyde:

Påtalemyndigheten lar tiltalebeslutningen snarest mulig forkynne for tiltalte med underretning om hvem som er oppnevnt som hans forsvarer. *Har tiltalte fått oppnevnt offentlig forsvarer, kan tiltalebeslutningen sendes til forsvareren med anmodning om at denne forestår forkynnelsen.*

§ 265 annet og tredje ledd kan lyde:

Er tiltalebeslutningen sendt forsvareren med anmodning om forkynning, jf. § 263, skal han innen en frist som påtalemyndigheten setter underrette påtalemyndigheten om forkynning har skjedd.

Dersom forsvareren antar at saken kan avgjøres ved tilståelsesdom, jf. § 248, skal han uten opphold gjøre påtalemyndigheten oppmerksom på dette.

§ 275 fjerde ledd kan lyde:

Påtalemyndigheten sørger for at innkalling til hovedforhandling blir forkynt for tiltalte, vitner og sakkyndige, og for at tiltalte og vitner som ikke er på frifot, blir brakt til rettsstedet. *Innkalling kan sendes offentlig oppnevnt forsvarer med anmodning om at denne forestår forkynnelsen for tiltalte. Er forkynnelsen for tiltalte ikke gjennomført senest tre dager før hovedforhandlingen, jf. § 86 annet ledd, skal forsvareren uten opphold underrette retten og påtalemyndigheten.*

§ 276 første ledd kan lyde:

Alternativ 1:

Ved hovedforhandling settes retten med en fagdommer og to meddommere. *I saker etter § 268 kan retten settes uten meddommere dersom saken ikke er særlig inngripende eller av særskilt offentlig interesse. Rettens avgjørelse av om den skal settes med meddommere, kan ikke påkjæres eller brukes som ankegrunn.*

Alternativ 2:

Ved hovedforhandling settes retten med en fagdommer og to meddommere. *I saker etter § 268 om forhold som kan straffes med bot eller fengsel inntil ett år, kan retten settes uten meddommere. Dette gjelder ikke hvor retten finner behandlingsmåten betenkelig. Rettens avgjørelse av om behandlingsmåten er betenkelig kan ikke påkjæres eller brukes som ankegrunn.*

§ 310 tredje ledd kan lyde:

Har den ankeberettigede tjenestemann i påtalemyndigheten ikke vært til stede ved domsavsigelsen, løper fristen for påtalemyndigheten fra den dag da dommen er kommet inn til dennes kontor. Fristen løper likevel senest ut fire uker etter at dommen kom inn til den påtalemyndighet som utførte aktoratet

§ 321 tredje ledd kan lyde:

Anker som angår forbrytelse som etter loven kan medføre fengsel i mer enn 6 år, og hvor det er idømt eller påstått fengsel i mer enn to år, forvaring eller særreaksjoner som nevnt i § 2 første ledd nr. 1, kan bare nektes fremmet i de tilfeller som er nevnt i annet ledd annet punktum. Forhøyelse av maksimumsstraffen på grunn av gjentakelse, sammenstøt av forbrytelser eller anvendelsen av straffeloven § 60 a eller § 232 kommer ikke i betraktning.

§ 332 første ledd kan lyde:

Ved ankeforhandling som omfatter bevisbedømmelsen under *skyldspørsmålet*, settes lagmannsretten med fire meddommere. § 321 tredje ledd annet punktum gjelder tilsvarende. I vidløftige saker kan rettens formann bestemme at ett eller flere varamedlemmer for meddommerne skal følge forhandlingene og tre inn i retten om noen av meddommerne får forfall. I saker hvor det er behov for det, kan rettens formann beslutte at to av meddommerne skal være fagkyndige. Disse oppnevnes etter reglene i domstolloven § 87 eller § 88.

§ 329 første ledd kan lyde:

Retten sender dokumentene til påtalemyndigheten med frist for partene til å inngi bevisoppfølging. For øvrig får straffeprosessloven § 264 anvendelse så langt den passer.

§ 329 annet ledd kan oppheves.

§ 333 første ledd kan lyde:

Når anke til lagmannsretten ikke gjelder bevisbedømmelsen under *skyldspørsmålet*, kan retten med partenes samtykke beslutte at saken skal behandles skriftlig. § 321 tredje ledd annet punktum gjelder tilsvarende.

§ 352 første ledd og annet ledd kan lyde:

Lagmannsretten skal under ankeforhandlingen settes med lagrette når

- 1) *det er anket over bevisbedømmelsen under skyldspørsmålet,*
- 2) *anken gjelder straff for forbrytelse som etter loven kan medføre fengsel i mer enn 6 år, og*
- 3) *det er idømt eller påtalemyndigheten vil påstå fengsel i mer enn 4 år, forvaring eller særreaksjoner som nevnt i § 2 første ledd nr. 1.*

Dette gjelder likevel ikke:

- 1) i saker om overtredelse av straffelovens kapittel 8 eller 9,
- 2) når siktede var under 18 år da forbrytelsen ble begått, dersom påtalemyndigheten ikke vil påstå og det ved den påankede dom ikke er idømt fengsel i mer enn 2 år,

- 3) når siktede skriftlig uttrykker et ønske om at saken skal behandles av en meddomsrett,
- 4) i saker om overtredelse av straffeloven § 276 b,
- 5) i saker som behandles på ny etter §§ 376 a og 376 c.

§§ 356 og 357 kan oppheves.

§ 368 andre ledd kan lyde:

Rettens formann gjennomgår i et kort foredrag bevisene i saken og forklarer spørsmålene og de rettssetninger som skal legges til grunn. *Retten skal ta lydopptak av foredraget.*

§ 380 første ledd kan lyde:

Alternativ 1 (fengslingssaker):

Kjæremålet erklæres skriftlig eller muntlig for den rett hvis avgjørelse angripes. Reglene i § 312 annet ledd og § 319 annet ledd gjelder tilsvarende. *I saker om varetektsfengsling kan kjæremål fra siktede også fremsettes for påtalemyndigheten eller vedkommende fengselsmyndighet, som straks skal sende kjæremålet og de øvrige dokumenter til kjæremålsinstansen. Kjæremål over varetektsfengsling kan være undertegnet av siktede eller dennes forsvarer.*

Alternativ 2 (alle kjæremål i straffesaker):

Kjæremålet erklæres skriftlig eller muntlig for den rett hvis avgjørelse angripes, *eller for påtalemyndigheten. Er siktede fengslet, kan kjæremålet også settes frem for vedkommende fengselsmyndighet.* Reglene i § 312 annet ledd og § 318 annet ledd gjelder tilsvarende. *Kjæremål fra siktede kan være undertegnet av siktede eller dennes forsvarer.*

20.3 Endringer i forskrift 28. juni 1985 nr. 1679 om ordningen av påtalemyndigheten

§ 8-2 syvende ledd kan lyde:

Innrømmer mistenkte å ha begått en handling som avhøret gjelder, skal han spørres om han erkjenner seg skyldig til straff. Har han gitt en uforbeholden tilståelse og saken antas å kunne pådømmes etter straffeprosessloven § 248 (tilståelsesdom), skal han gjøres oppmerksom på dette og hva tilståelsesdom innebærer, samt spørres om han samtykker i slik pådømmelse. Han skal også orienteres om *muligheten for å begjære oppnevnt forsvarer etter straffeprosessloven § 100 annet ledd, og om at samtykke til tilståelsesdom* innebærer at eventuelle borgerlige rettskrav vil kunne bli pådømt av retten.

§ 31-1 femte ledd kan lyde:

I saker hvor politiet tar ut tiltale sender politiet benådningssøknaden sammen med straffesakens dokumenter *til Justisdepartementet*. I saker hvor politiet ikke tar ut tiltale sendes saken via statsadvokaten. De som har saken til behandling skal gi slik uttalelse som saken foranlediger og i alle tilfeller om søknaden anbefales eller ikke.