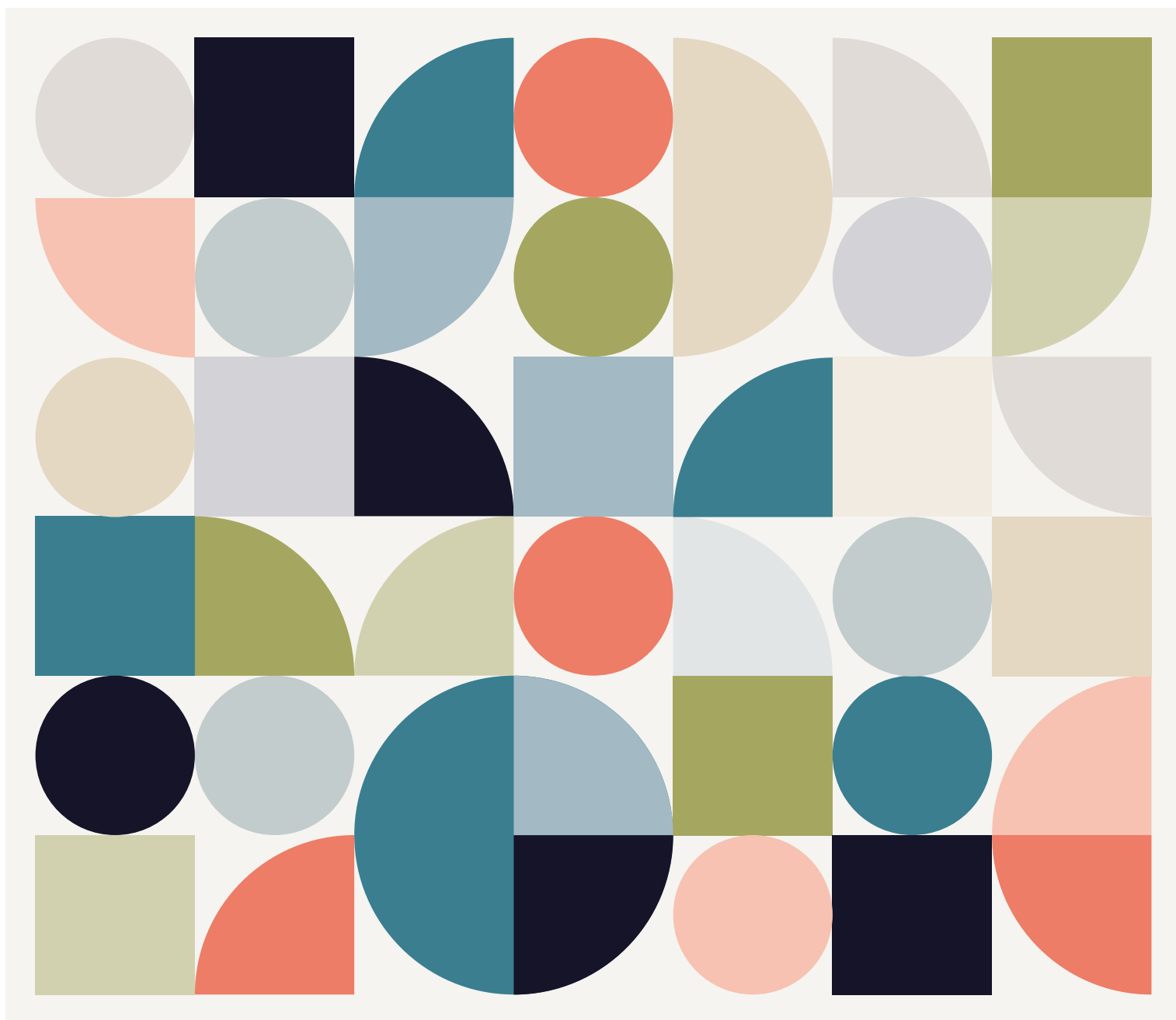




Et rettssikkerhets- problem?

**Oppfølgingen av NOU 2016: 24
Ny straffeprosesslov**

Innhold

Bakgrunn og oppbygging	4
Hovedfunn	5
2014 Straffeprosessutvalget oppnevnes	6
2016 NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov legges frem	6
2017 Forslag til endringer i reglene om biometrisk autentisering legges frem	7
2018 Forslag til endringer i reglene om opptak og gjenbruk av forklaringer legges frem	8
Regjeringen utsetter målet om å legge frem forslag til ny lov til våren 2021	11
2019 Forslag til endringer i ankesilingsordningen legges frem	11
Forslag til endringer i etterlevelsen av terrorrelaterte forpliktelser legges frem	13
Forslag om lovfesting av påtalemyndighetens uavhengighet legges frem	14
2020 Regjeringen går bort fra målet om å legge frem forslag til ny lov i løpet av 2021	15
2021 Forslag til endringer i reglene om aktiv saksstyring legges frem	16
Regjeringsskifte	19
2022 Forslag til endringer i reglene om fjernmøter og fjernavhør legges frem	20
2023 Forslag til endringer i reglene om varetekt med elektronisk kontroll legges frem	21
2024 Representantforslag om å styrke barns rettssikkerhet stemmes ned i Stortinget	23

Bakgrunn og oppbygging

Da straffeprosessutvalget ble nedsatt i 2014, var bestillingen at utvalget skulle utarbeide et helhetlig forslag til en ny straffeprosesslov som skulle ivareta både stat og borger. Et kriminalitetsbilde i endring hadde over tid ført til at loven ikke lenger var rustet for å møte de stadig mer komplekse problemstillingene som den moderne kriminaliteten hadde brakt med seg. Dessuten hadde flere mindre lovendringer, ment som konkrete løsninger på konkrete utfordringer, gjort loven uoversiktlig og fragmentert. Straffeprosessutvalget fikk i oppgave å rydde opp i dette, ved å legge frem et forslag til en helt ny lov som skulle sikre en «balansert avveining mellom effektivitet og rettssikkerhet».¹

Det er i dag over 8 år siden utvalget leverte NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov. Utredningen inneholder som bestilt et helhetlig forslag til ny lov, der det blant annet presenteres moderne løsninger, og sammenhengende endringer som er ment å forbedre både lovteknikken og de materielle reglene. Forslaget har ikke enda ført til vedtakelsen av en ny straffeprosesslov. I stedet er enkelte av straffeprosessutvalgets anbefalinger blitt løftet ut av helheten i NOUen, og gjennomført separat.

Det har lenge vært et inntrykk i fagmiljøet av at forslagene som ble lagt frem i NOUen har blitt fulgt opp skjevt til disfavør for borgeren, ved at utvalgets effektivitetsfremmende forslag har blitt innført, mens de rettssikkerhetsfremmende tiltakene har blitt utsatt. Det har imidlertid vært et behov for å se nærmere på de enkelte lovendringene som er blitt vedtatt de siste årene, for å undersøke om dette inntrykket stemmer. På denne bakgrunnen besluttet Advokatforeningen å utrede spørsmålet, og å utarbeide en rapport om oppfølgingen av straffeprosessutvalgets anbefalinger.

I rapportens del 2 presenteres utredningens hovedfunn. Del 3 inneholder en oversikt over lovendringene der straffeprosessutvalgets anbefalinger er blitt fulgt opp. Oversikten er gjort i form av en tidslinje, der det er redegjort for lovendringenes innhold, samt begrunnelsen for at tiltakene gjennomføres uavhengig av arbeidet med ny straffeprosesslov. Deretter er lovendringenes rettssikkerhetseffekt vurdert, med en konklusjon under hvert punkt om endringenes samlede virkning. Tidslinjen inneholder også enkelte punkter som er ment å sette oppfølgingsprosessen i en større politisk kontekst.

Hovedfunn

En nærmere undersøkelse har vist at endringene som er blitt gjennomført nesten utelukkende er basert på de anbefalingene som straffeprosessutvalget mente ville føre til effektivisering av domstolsbehandlingen.

Ankeadgangen er strammet inn i de mest alvorlige straffesakene, det er lagt til rette for gjenbruk av forklaringer i lagmannsretten basert på videoopptak fra tingrettsbehandlingen, og domstolen har fått større mulighet til å drive aktiv saksstyring. Disse effektivitetsfremmende tiltakene er blitt gjennomført uavhengig av det større, helhetlige arbeidet med ny straffeprosesslov i et forsøk på å korte ned saksbehandlingstiden i straffesaker, og dermed redusere køene i domstolen. Departementet har argumentert for at dette også styrker rettssikkerheten i strafferechtspleien, fordi effektiv saksbehandling er en forutsetning for rettssikker behandling. Flere av tiltakene som er blitt gjennomført har imidlertid innskrenket borgerens rettsvern på et vis som ikke veies opp av effektiviseringens rettssikkerhetsgevinst. I disse tilfellene har det vært et direkte motsetningsforhold mellom effektivitet og rettssikkerhet.

Av tiltakene utvalget mente at skulle sikre borgerens rettssikkerhet, er det først og fremst en lovfesting av påtalemyndighetens uavhengighet og en kortere fremstillingsfrist for fengsling som er blitt fulgt opp. Disse tiltakene er imidlertid ikke resultater av departementsdrevne initiativer for å styrke rettssikkerheten. Påtalemyndighetens uavhengighet ble lovfestet på bakgrunn av en EU-dom fra 2019 som slo fast at uavhengighet fra den utøvende makt er en forutsetning for å kunne utstede europeiske arrestordre, mens den kortere fremstillingsfristen var et resultat av praksisavklaringer fra FNs menneskerettighetskomité og Høyesterett.

De øvrige rettssikkerhetstiltakene er ikke blitt prioritert. Senest i forbindelse med behandlingen av et representantforslag om å styrke barns rettssikkerhet i mars 2024, stemte Stortinget ned forslagene om å følge opp enkelte av straffeprosessutvalgets rettssikkerhetstiltak. Begrunnelsen for dette var at tiltakene måtte sees i en større sammenheng, og at de derfor i stedet bør følges opp i forbindelse med arbeidet med ny straffeprosesslov. Dette altså i motsetning til de effektivitetsfremmende tiltakene, som har hastet såpass at de har blitt løftet ut av helheten i NOUen.

Oppfølgingen av NOU 2016: 24 har ikke vært balansert. Ved å prioritere forslag som øker effektiviteten, mens tiltak som er ment å sikre borgerens rettssikkerhet utsettes, forskyves maktforholdet mellom stat og borger.

1 Utvalgsmandat til arbeidet med ny straffeprosesslov, punkt 3.

20. juni 2014

Straffeprosessutvalget oppnevnes ved kongelig resolusjon

Straffeprosessutvalget ble oppnevnt 20. juni 2014. Oppgaven deres var å foreta en helhetlig og bred vurdering av straffeprosessloven, og å legge frem et forslag til en ny lov som skulle avløse den gjeldende.²

Departementet skrev i utvalgets mandat at behovet for revisjon var begrunnet i den stadige endringen i kriminalitetsbildet, med større preg av internasjonalisering, organisering og profesjonalisering. Endringene i kriminalitetsbildet hadde ført til et behov for en oppdatert straffeprosesslov som er rustet til å håndtere moderne kriminalitet. Det ble videre vist til at det var behov for et samlet oversyn, og en lovteknisk gjennomgang.

Formålet med utredningen var å utarbeide et forslag til en ny straffeprosesslov som er bedre tilpasset vår tid, og som legger til rette for en rettssikker og effektiv avvikling av straffesaker.

3. november 2016

NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov legges frem

Straffeprosessutvalgets anbefaling ble lagt frem 3. november 2016. Utredningen redegjør for et helhetlig forslag til ny lov.

Justisminister Anders Anundsen uttalte ved overleveringen at «I forrige runde tok det 28 år fra arbeidet startet til loven ble et faktum. Det kan ikke en handlekraftig regjering leve med».³

² Utvalgsmandat til arbeidet med ny straffeprosesslov, punkt 3.

³ Schmidt, Nina, *Her er nyhetene i forslaget til ny straffeprosesslov*, i Advokatbladet 03.11.2016: <https://www.advokatbladet.no/faste-forsvarere-straffeprosesslov/her-er-nyhetene-i-forslaget-til-ny-straffeprosesslov/110397>.

5. april 2017

Prop. 106 L (2016-2017) Endringer i straffeprosessloven (biometrisk autentisering) legges frem

Forslagets innhold og begrunnelse

Justisdepartementet foreslo i Prop. 106 L (2016-2017) å vedta en tvangshjemmel i straffeprosessloven for biometrisk autentisering (fingeravtrykk, irisgjenkjenning osv.). Forslaget var en delvis oppfølging av straffeprosessutvalgets anbefaling i NOU 2016: 24 punkt 14.3.6.

Forslaget innebar at politiet ved ransaking og beslag skulle få hjemmel til å pålegge enhver som har tilgang til et datasystem å åpne det ved hjelp av biometrisk autentisering, med etterfølgende mulighet til å utøve tvang hvis pålegget ikke etterleves.

Årsaken til at denne delen av NOUen ble fulgt opp isolert, var at det etter departementets syn hastet å få på plass en slik tvangshjemmel for politiet. Bakgrunnen for hastverket var at Høyesterett nylig hadde kommet til at gjeldende straffeprosesslov ikke ga hjemmel for biometrisk autentisering.⁴ For å sikre at politiet skulle ha de nødvendige virkemidlene for å effektivt kunne etterforske straffbare handlinger, ønsket departementet å hasteinnføre deler av straffeprosessutvalgets anbefaling som en endring i gjeldende lov. Resten av utvalgets anbefaling ville ifølge departementet bli «grundig vurdert i forbindelse med oppfølgingen av NOU 2016: 24».⁵

I høringsrunden nevnte flere høringsinstanser at den nye tvangshjemmelen ikke var vurdert grundig nok, og at man heller burde vente med innføringen til den helhetlige gjennomføringen av ny straffeprosesslov.⁶ På denne måten ville man sette forslaget i kontekst, ved å vurdere det som en del av den større sammenhengen i straffeprosesslovens tvangsregler.

Dette synet delte Arbeiderpartiets medlemmer i Stortingets justiskomiteé, som bemerket i komiteens innstilling til forslaget at:

«Bruk av tvang fra politiets side er et inngripende tiltak overfor enkeltpersoner. [...] Flere [...] pekte i sine muntlige fremlegg på at det kan være utfordrende å få den totale oversikt over helheten av inngripende tiltak når det gjøres mindre lovendringer flere ganger i samme eller flere lover og pekte på behovet for med jevne mellomrom å ha helhetlige gjennomganger av tvangslovbestemmelsene. Disse medlemmer mener derfor at departementet bør avvente behandlingen av dette lovforslaget til Stortinget får seg forelagt den varslede helhetlige gjennomgangen av og forslag til endringer i straffeprosessloven som forventes å komme til Stortinget om ikke lang tid.»⁷

Komiteens flertall gikk likevel inn for å innstille på departementets forslag. Forslaget ble vedtatt av Stortinget 13. juni 2017.

Prop. 106 L (2016-2017) er dermed den første delvise oppfølgingen av NOU 2016: 24.

4 HR-2016-1833-A premiss 24.

5 Prop. 106 L (2016-2017) s. 4.

6 Prop. 106 L (2016-2017) s. 8.

7 Innst. 362 L 2016-2017 s. 2-3. Min utheving.

Rettssikkerhetsvurdering

Det er viktig at politiet gis hjemler for effektive håndhevingsmekanismer i møte med et kriminalitetsbilde i utvikling. Der slike hjemler åpner for inngrep overfor enkeltpersoner, er det imidlertid viktig med garantier for at inngrepene er godt begrunnede, og ikke mer omfattende enn nødvendig.

Begrunnelsen for at forslaget om tvangshjemmel for biometrisk autentisering ble fremmet som en deloppfølging, var ifølge departementet at hensynet til politiets effektivitet gjorde det nødvendig med en hasteoppfølging. Dette førte til at forslaget ikke inneholdt de grundige utredningene som bør ligge til grunn for en utvidelse av politiets tvangsmyndighet.

Særlig de menneskerettslige problemstillingene ble overfladisk behandlet. Departementet vurderte blant annet ikke hvordan tvangsbruken ville stått seg mot vernet mot inngrep i individets integritet, og mot umenneskelig og nedverdiggende behandling. Det ble blant annet ikke vurdert konkret hvilken type tvang som effektivt kunne utøves for å fremtvinge autentisering, uten at maktbruken ville blitt hardhendt og risikofylt. Dette er særlig uheldig for autentisering ved bruk av øyet, et tiltak som kan være spesielt utfordrende.



Konklusjon:

Lovendringen fremmer effektivitet, men er rettssikkerhetsmessig problematisk.

6. april 2018

Prop. 63 L (2017-2018) Endringer i straffeprosessloven (opptak og gjenbruk av forklaringer i retten mv.) legges frem

Forslagets innhold og begrunnelse

Justisdepartementet foreslo i Prop. 63 L (2017-2018) å gjøre endringer i reglene om opptak og gjenbruk av forklaringer i retten. Forslaget var en oppfølging av straffeprosessutvalgets anbefaling i NOU 2016: 24 punkt 6.5.3 og 6.5.4.

Departementet foreslo at det skulle innføres en plikt for retten til å ta opptak av forklaringer gitt under hoved- og ankeforhandling. Dette skulle likevel kun gjelde så lenge retten hadde nødvendig utstyr for opptak. Videre ble det foreslått at opptakene skulle kunne brukes i ankesilingen, og at retten som hovedregel skulle spille av opptak i stedet for å gjennomføre nye forklaringer i ankeforhandlingene. Plikten til å gjenbruke forklaringer ble foreslått å kun gjelde for sakene som ble anket fra de to tingrettene som var en del av Domstolsadministrasjonens prøveprosjekt om opptak i retten.

Departementet gikk med forslaget langt i å utforme den juridiske infrastrukturen for bruk av lyd- og bildeopptak i domstolen, i tråd med straffeprosessutvalgets anbefaling. Både forslaget

om pålegg om å gjøre opptak og muligheten til å bruke opptaket i ankesilingen og ankeforhandlingen bygget på utvalgets anbefalinger.

Departementet foreslo imidlertid en svært vid unntaksregel i bestemmelsen om domstolens plikt til å ta opptak, som fritar domstolen fra opptaksplikten når de ikke har tilgjengelig nødvendig teknisk utstyr. Dette skilte seg fra straffeprosessutvalgets anbefaling, som var at opptak bare kunne unnlates når det er «umulig eller i vesentlig grad vanskeliggjort på grunn av teknisk svikt eller andre ekstraordinære forhold».⁸

Departementet valgte også å la være å innføre straffeprosessutvalgets anbefaling om å nedtegne forklaringer hvis domstolen er forhindret fra å ta opptak. Dette var begrunnet i at en slik regel ville være ressurskrevende, og at det i for stor grad ville binde domstolens midler.

Justiskomiteen innstilte på å vedta departementets forslag. Komiteens medlemmer fra AP og SV kritiserte imidlertid departementets valg om å ikke også inkludere forslaget om nedtegningsplikt, og uttalte i innstillingen at «man ikke kan sette ressursargumenter mot folks behov for en styrket rettssikkerhet».⁹ Departementets forslag ble vedtatt av Stortinget 6. juni samme år.

Rettssikkerhetsvurdering

Overordnet

Den vide unntaksregelen har i etterkant av vedtakelsen ført til at de fleste domstolene har vært unntatt fra plikten til å gjøre opptak, fordi de mangler utstyr. Frem til nylig var det kun de to tingrettene som er omfattet av Domstolsadministrasjonens prøveprosjekt som har hatt det nødvendige utstyret. Dette har igjen ført til at det ikke har vært opptak å se til i ankesilingen, selv om hjemmelen nå har eksistert i flere år. I statsbudsjettet for 2024 ble det imidlertid bevilget 15 millioner kroner for å legge til rette for lyd- og bildeopptak i domstoler i hele landet, med mål om at alle tingretter skal kunne ta lyd- og bildeopptak i løpet av 2025.¹⁰

Det vide unntaket fra opptaksplikten har ført til at regelendringene om opptak og gjenbruk av forklaringer har hatt liten effekt utenfor sakene som blir anket fra de to tingrettene som er omfattet av prøveprosjektet. Betydningen av endringene vil imidlertid øke hvis regjeringens satsning resulterer i at flere domstoler får mulighet til å ta lyd- og bildeopptak.

Plikten til å gjøre opptak

Plikten for domstolen til å gjøre opptak av forklaringer sikrer presis informasjon om rettsmøtene for ettertiden. Økt notoritet gir en økt sannsynlighet for riktige avgjørelser, og styrker derfor de involvertes rettssikkerhet. For en straffedømt vil det også være viktig å ha slike opptak i en eventuell gjenopptakelse av straffesaken, slik at man kan revurdere de opprinnelige forklaringene i lys av nye bevis i saken.

At departementet ikke følger opp straffeprosessutvalgets anbefaling om en nedtegningsplikt når retten er forhindret fra å ta opptak, fører til at opptaksplikten rettssikkerhetseffekt er avhengig av domstolens tilgjengelige utstyr. Departementet mener en slik nedtegningsplikt ville blitt for kostbar da det enn så lenge er mange domstoler som mangler opptaksutstyr. De skriver imidlertid i proposisjonen at det ikke er utelukket at de kommer tilbake til en slik regel i forbindelse med «oppfølgingen av Straffeprosessutvalgets forslag».¹¹

8 NOU 2016: 24, Ny straffeprosesslov s. 89, forslag til ny § 134 b i domstolloven

9 Innst. 342 L (2017-2018) s. 3.

10 Regjeringen, 06.10.2023, pressemelding nr. 75 – 2023
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/lyd-og-bilde-i-domstolene/id2996940/>.

11 Prop. 63 L (2017-2018) s. 13.

Bruk av opptak i ankesilingen

Bruk av opptak i ankesilingen fører til styrket avgjørelsesgrunnlag i vurderingen av om en anke skal tas til behandling, noe som gir en klar rettssikkerhetsgevinst. Det blir enklere for retten å foreta en full realitetsprøving av den angrepne avgjørelsen, og sannsynligheten for at en anke avvises på feilaktig grunnlag reduseres.

For å vurdere rettssikkerhetsverdien av tiltaket er det nødvendig å se det i sammenheng med den nye terskelen for ankesiling som foreslås senere, i Prop. 53 (2018-2019). Opptak var ment å styrke ankeutvalgets beslutningsgrunnlag, ved at man i ankebehandlingen kunne se til forklaringene fra tingretten. Det styrkede beslutningsgrunnlaget dette skulle gi, var en av årsakene til at det ble ansett som forsvarlig å innskrenke ankeadgangen. På grunn av det vide unntaket fra opptaksplikten finnes det imidlertid stort sett ingen opptak å se til i ankesilingen. Rettssikkerhetsgevinsten man skulle få av forslaget om gjenbruk av opptak har altså enda ikke materialisert seg, mens innskrenkningen i rettssikkerheten ved at færre saker blir behandlet i lagmannsretten er blitt gjennomført.

Bruk av opptak i ankeforhandlingene

Departementet trakk i proposisjonen frem at gjenbruk av forklaringer i ankeforhandlinger ville gi en effektivitetsgevinst på sikt, fordi saksforberedende dommer i lagmannsretten ville få bedre grunnlag for å beregne tidsbruken. Dessuten ville forslaget gi besparelser ved at retten slipper å dekke reisekostnader, overnatting og tapt arbeidsfortjeneste.¹²

Departementet påpekte også at gjenbruk av forklaringer ville ha positive effekter utover effektivitetsgevinsten. De mente blant annet at det er grunn for å tro at begivenhetsnære forklaringer vil være mer sannferdige enn forklaringer som avgis etter en tid, og at man sparer vitner for påkjenningen ved å forklare seg flere ganger.

Utfordringen med å gjenbruke forklaringer er imidlertid at man ofte ser at saken, og hvilke elementer som fremstår som de springende punktene, endrer seg ved lagmannsrettsbehandlingen. At dommerens mulighet til å stille spørsmål ved forklaringer begrenses, og partenes mulighet til å fremheve andre deler av saken enn det som ble vektlagt under hovedforhandlingen i tingretten, svekker realiteten i toinstansbehandlingen. Dette avhjelpestil en viss grad av muligheten til å foreta supplerende avhør, men man kommer ikke utenom at ankeforhandlingen i større grad enn før vil begrenses av sakens fremstilling i tingrettsbehandlingen.



Konklusjon:

Lovendringen fremmer effektivitet, men er rettssikkerhetsmessig problematisk.

¹² Prop. 63 L (2017-2018) s. 28.

29. mai 2018

Regjeringen utsetter målet om å legge frem forslag om ny straffeprosesslov til våren 2021

Justisdepartementet uttalte i mai 2018 at de tok sikte på å fremme en proposisjon med forslag til ny straffeprosesslov i løpet av våren 2021.¹³ I mellomtiden ønsket justispolitisk talsmann for Høyre, Peter Frølich, å hasteinnføre noen sentrale deler av forslaget. Han mente at forslagene var «gryteklare», og at de ville hjelpe med å få ned saksbehandlingstiden i domstolene.

Forslagene Frølich ønsket å hasteinnføre var:

- Å redusere omfanget av anker til lagmannsretten ved å innføre silingsadgang også i de mest alvorlige straffesakene med strafferamme over 6 år,
- Å legge til rette for gjenbruk av forklaringer fra første instans, basert på lyd- og billedopptak (både i ankesilingen og ankeforhandlingen),
- Å redusere omfanget og lempe på kravet til begrunnelsen når domstolen tar stilling til en anke,
- Å legge til rette for aktiv saksstyring fra dommerne i retten, og
- Å gi adgang til å benytte fjernavhør og fjernmøte i straffesaker.

Statssekretær Sveinung Rotevatn (V) sa til Aftenposten at det var et klart behov for en ny straffeprosesslov.¹⁴ Han mente at det var viktig at en eventuell deloppfølging ikke utsatte fremdriften i prosjektet for øvrig, men at departementet likevel ville være villige til å se på mulighetene for å delgjennomføre enkelte tiltak.

15. mars 2019

Prop. 53 L (2018-2019) Endringer i straffeprosessloven mv. (ankesiling m.m.) legges frem

Forslagets innhold og begrunnelse

Justisdepartementet la i Prop. 53 L (2018-2019) frem forslag til nye regler om ankesiling i straffesaker. Forslaget var en oppfølging av straffeprosessutvalgets anbefaling i NOU 2016: 24 punkt 20.3.2.

¹³ Foss, Andreas Bakke, *Vil hasteinnføre deler av ny lov for å kutte køene i domstolene*, i Aftenposten 29.05.2018: <https://www.aftenposten.no/norge/i/kazyaa/vil-hasteinnfoere-deler-av-ny-lov-for-aa-kutte-koeen-i-domstolene>.

¹⁴ Ibid.

Departementet foreslo i proposisjonen å avskaffe den ubetingede retten til ordinær ankebehandling for straffesaker som gjelder lovbrudd med strafferamme på over seks års fengsel, såkalte «seksårssaker». I stedet skulle seksårssakene bli behandlet etter det alminnelige ankesilingskravet, som gir lagmannsretten mulighet til å nekte anken fremmet når de anser det som klart at den ikke vil føre frem.

Departementet skrev i proposisjonen at de nye ankesilingsreglene ble foreslått hasteinnført fordi forslagene kunne «effektivisere ankebehandlingen og gi en umiddelbar effektivitetsgevinst». Videre skrev de at straffeprosessutvalgets resterende anbefalinger i all hovedsak ville bli fulgt opp i forbindelse med arbeidet med ny straffeprosesslov.¹⁵

Departementet mente at skriftlig behandling, også i seksårssakene, er tilstrekkelig for å gjennomføre en forsvarlig og tilstrekkelig grundig vurdering av om det er klart at en anke ikke vil føre frem. Videre mente de at det er prinsipielt betenkelig å unnta alvorlige straffesaker fra silingsordningen, da dette bygger på en forutsetning om at ordningen ikke er tilstrekkelig betryggende, og at man i de mindre alvorlige sakene må nøye seg med en mindre rettssikker behandling.

Departementet pekte videre på enkelte rettssikkerhetsgarantier som er til stede under ankesilingen, som gjør silingsvurderingen tilstrekkelig rettssikker også for behandling av mer alvorlige straffesaker. Først og fremst viste de til at man kan bruke lyd- og bildeopptak av forhandlingene i førsteinstans i silingen, dersom slike opptak finnes. Videre mente de at det ligger en særlig rettssikkerhetsgaranti i kravet om enstemmighet for at anke skal nektes fremmet. Dessuten skal ankeutvalget, hvis de mener at behandlingsformen ikke gir en forsvarlig prøving av saken, henvise anken til behandling.

Departementet anslo, under forutsetning av at mellom 70 og 85 prosent av sakene henvises til ankeforhandling, at endringen i ankesilingsreglene vil gi en besparelse for staten på mellom 15 og 31,2 millioner kroner.¹⁶ I tillegg ville det komme en besparelse på mellom 8,8 og 16,9 millioner som skulle omdisponeres til å godtgjøre forsvareres arbeid med ankeskriving i seksårssaker.

Flertallet i Stortingets justiskomité, bestående av representantene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, var uenige i departementets vurderinger. De uttaler i innstillingen at rettssikkerhetsaspektet ikke var godt nok fulgt opp, og at man i møte med dårlig kapasitet i domstolene bør øke bevilgningene, heller enn å kutte i rettssikkerhetsgarantier. Komiteens flertall ønsket derfor heller å følge opp forslaget til straffeprosessutvalgets mindretall, som begrenset den ubetingede ankeretten til seksårssaker der det i tingretten ble idømt eller påstått fengsel i mer enn tre år, forvaring eller særreaksjon. Justiskomiteens mindretall, bestående av representantene fra Høyre og FrP, støttet departementets forslag.

Stortingets flertall støttet departementets syn, og vedtok den 4. juni 2019 forslaget slik de ble lagt frem i proposisjonen.

Rettssikkerhetsvurdering

Retten til overprøving av dommer i straffesaker er en av de viktigste rettssikkerhetsgarantiene i strafferettspleien, og er beskyttet av både EMK TP7 artikkel 2 og SP artikkel 14 (5). Departementet argumenterte i proposisjonen for at silingsmekanismen ville ivareta disse forpliktelsene, da ankeutvalget gjennomfører en ny prøving av saken som er såpass grundig at det er tilfredsstillende også for seksårssakene. Det er likevel liten tvil om at skriftlig behandling ved

¹⁵ Prop. 53 L (2018-2019) s. 6.

¹⁶ Prop. 53 L (2018-2019) s. 29. Tabell 5.6.

tre fagdommere er en mindre grundig overprøving enn full ankebehandling, og at de nye ankesilingsreglene derfor utgjør en svakere rettssikkerhetsgaranti i seksårssakene. Ved behandling i ankeutvalget er prinsipper som bevisumiddelbarhet, muntlighet, deltakelse av meddommere og kontradiksjon i form av utspørring av vitner fraværende. Departementets valg om å gå bort fra seksårssakenes særlige vern, strider også med det godt etablerte prinsippet om at mer inngripende tiltak krever mer omfattende rettssikkerhetsgarantier.

Departementets ønske om en effektivitetsgevinst, går altså her direkte på bekostning av borgerens rettssikkerhet i straffesaker.



Konklusjon:

Lovendringen fremmer effektivitet, men er rettssikkerhetsmessig svært problematisk.

10. april 2019

Prop. 100 (2018-2019) Endringer i straffeloven mv. (terrorrelaterte folkerettslige forpliktelser m.m.) legges frem

Forslagets innhold og begrunnelse

Justisdepartementet foreslo i Prop. 100 (2018-2019) å gjøre endringer i straffeloven, straffeprosess-loven og politiloven som ble ansett som nødvendige for at Norge skulle oppfylle sine folkerettslige forpliktelser knyttet til terrorkriminalitet. Departementet ønsket blant annet å gjøre endringer i reglene for båndlegging av formuesgoder, og med det å følge opp enkelte av anbefalingene i NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov.

Straffeprosessutvalget anbefalte i all hovedsak å videreføre reglene om båndlegging. Departementet fulgte opp dette ved å beholde det materielle innholdet i reglene, men foreslo å flytte dem ut av straffeprosessloven og over i politiloven, i strid med utvalgets anbefaling. Dette ville innebære at båndlegging av formuesgoder i saker knyttet til terrorvirksomhet ikke lenger vil være en straffeprosessuell beføyelse, med den konsekvens at båndlegging nå kunne benyttes utenfor etterforskning.

Departementets forslag ble vedtatt av Stortinget 4. juni 2019.

Rettssikkerhetsvurdering

At reglene om båndlegging flyttes ut av straffeprosessloven resulterte i at de ikke lenger var omfattet av de innarbeidede rettssikkerhetsgarantiene som skal gjelde under etterforskning av straffbare forhold. Dette førte blant annet til at påtalemyndighetens interne legalitetskontroll med politiet ble svekket.



Konklusjon:

Lovendringen fremmer effektivitet noe, men er rettssikkerhetsmessig problematisk.

27. september 2019

Prop. 142 L (2018-2019) Endringer i straffeprosessloven (påtalemyndighetens uavhengighet m.m.) legges frem

Forslagets innhold og begrunnelse

Justisdepartementet foreslo i Prop. 142 L (2018-2019) å lovfeste påtalemyndighetens uavhengighet. Departementet ønsket blant annet å lovfeste at ingen kan instruere påtalemyndigheten eller omgjøre påtalemyndighetens avgjørelser. Dessuten ville de oppheve regjeringens generelle instruksjons- og omgjøringsmyndighet overfor riksadvokaten, og regjeringens eksklusive påtalekompetanse i saker om straffbare handlinger begått av embetsmenn.

Forslaget bygget på straffeprosessutvalgets anbefalinger i punkt 8.2 i NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov. De resterende forslagene i utredningen ville ifølge departementet «i all hovedsak bli vurdert [...] i forbindelse med oppfølgingen av NOU 2016: 24».¹⁷

Årsaken til at departementet valgte å følge opp forslaget om påtalemyndighetens uavhengighet særskilt, var at EU-domstolen i storkammeravgjørelsen av 27. mai 2019 (C-508/18, C-509/18 og C-82/19) slo fast at påtalemyndigheten måtte være tilstrekkelig uavhengig, også formelt, for å kunne utstede europeiske arrestordre. Departementet skrev i proposisjonen at påtalemyndighetens uavhengighet er en fast og ufravikelig praksis i Norge, og at det var usikkert hvorvidt den norske ordningen brøt med forutsetningene EU-domstolen skisserte, men at de likevel gjennom denne lovendringen ville innrette seg etter avgjørelsen for å fjerne enhver tvil.

Forslaget ble vedtatt av Stortinget 17. oktober 2019.

¹⁷ Prop. 142 L (2018-2019) s. 5.

Rettssikkerhetsvurdering

Det er klart, som straffeprosessutvalget skriver i NOU 2016: 24, at påtalemyndighetens uavhengighet ikke «alene [bør] avhenge av tradisjonen og den til enhver tid sittende regjering, men sikres av den lovgivende myndighet».¹⁸ Gjennom å gi borgeren et vern mot statlig overgrep ved at påtalemakten sikres mot fremtidig påvirkning av udemokratiske krefter, følger departementet opp et av de sentrale forslagene som straffeprosessutvalget mente at skulle sikre rettssikkerheten.

Det er likevel verdt å merke seg at endringen kommer som et resultat av en avgjørelse fra EU-domstolen, og ikke som en del av et større arbeid med hvordan straffeprosesslovens rettssikkerhetsgarantier kan styrkes.



Konklusjon:

Lovendringen fremmer rettssikkerheten

11. mars 2020

Regjeringen går bort fra målet om å legge frem en ny straffeprosesslov i løpet av 2021

Justis- og beredskapsdepartementet uttalte i en artikkel i Rett24 at det ikke lenger var et mål å legge frem en helhetlig oppfølging av NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov i løpet av 2021. Årsaken til dette var ifølge departementet at arbeidet med oppfølgingen av utvalgets anbefalinger var stort og komplisert, og at det var «betydelig usikkerhet knyttet til hvilke muligheter gjeldende IKT-systemer har til å ta imot en helt ny lov».¹⁹

I stedet ønsket departementet å legge frem en proposisjon med forslag til endringer i den eksisterende straffeprosessloven, så utvalgets viktigste anbefalinger ble fulgt opp. De skrev videre at tanken på en helt ny lov ikke var lagt bort, men at tidsperspektivet for dette ikke enda var fastsatt.

Utsettelsen ble møtt med kritikk fra flere hold. Halvard Helle, daværende leder av Advokatforeningens lovutvalg for strafferett og straffeprosess, uttalte blant annet til Rett24 at:

«Det er meget viktig at Justisdepartementet legger frem en samlet proposisjon til Stortinget når tiden er inne. Det er lite tilfredsstillende at arbeidet, som nå, skjer fragmentarisk og i rykk og napp. Hasteinnføringen av bestemmelsene om ankesiling viser at tanken om kort-siktige økonomiske besparelser så langt har vært viktigere enn rettssikkerhet».

¹⁸ NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov s. 185

¹⁹ Kolsrud, Kjetil, Arbeidet med ny straffeprosesslov er lagt på vent, i Rett24 11. mars 2020 <https://rett24.no/articles/arbeidet-med-ny-straffeprosesslov-er-lagt-pa-vent>.

9. april 2021

Prop. 146 L (2020-2021) Endringer i straffeprosessloven mv. (aktiv saksstyring mv.) legges frem

Forslagets innhold og begrunnelse

Overordnet

Departementet la i Prop. 146 L (2020-2021) frem den varslede større delgjennomføringen av straffeprosessutvalgets anbefalinger. Forslagene utgjorde ifølge departementet en oppfølging av de av straffeprosessutvalgets gjenværende forslag som var «best egnet til å oppfylle målene og ivareta behovene som er beskrevet i mandatet fra 2014».²⁰ Departementet ønsket med forslagene å gi «bedre rettssikkerhet og økt effektivitet i straffesaker».²¹

Rettssikkerhetsgevinsten mente departementet at lå i forslagenes effektivitetsgevinst, da en rask saksbehandling er forutsetningen for en rettssikker behandling. Effektiviseringen ville ifølge departementet «redusere de menneskelige omkostningene for mistenkte, fornærmede og vitner», og ville dessuten styrke mistenktes rettssikkerhet ved at «saken gjennomføres på kort tid, så lenge saksbehandlingen ikke blir så rask at den blir uforsvarlig».²²

Viktigst av forslagene var endringene som skulle legge til rette for en mer aktiv saksstyring i straffesaker. Departementet la også frem forslag til endringer i reglene om fremstillingsfrist for varetektsfengsling, påtalemyndigheten og påtalevedtak, bistandsadvokatordningen, sivile krav etter straffeprosessloven og private straffesaker. Disse forslagene utgjorde det departementet mente var de «viktigste innholdsmessige endringsbehovene» som ikke enda var fulgt opp. Departementet skrev videre at de ville «komme tilbake til spørsmålet om en full lovrevisjon senere».²³

Stortinget vedtok departementets forslag i sin helhet 9. juni 2021.

Aktiv saksstyring

Proposisjonens hoveddel omfattet forslag til endringer i straffeprosessloven som skulle legge til rette for mer aktiv saksstyring fra dommerens side i straffesaker. Aktiv saksstyring er kjent fra sivilprosessen, og er et av tiltakene straffeprosessutvalget ble bedt eksplisitt om å vurdere.²⁴

I tillegg til en plikt til aktiv saksstyring, foreslo departementet flere endringer som skulle gi retten et bredere kunnskapsgrunnlag, og med det bedre forutsetninger for saksstyring. Blant annet ble det foreslått strengere krav til bevisoppgaven og påtalemyndighetens oversendelse til retten, en plikt for forsvarer til å inngi et skriftlig tilsvare, en mulighet for retten til å kreve tilgang til alle sakens dokumenter i forkant av hovedforhandling.

20 Prop. 146 L (2020-2021) s. 9.

21 Justis- og beredskapsdepartementet, Pressemelding nr. 61 – 2021, <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/jd/pressemeldinger/2021/bedre-rettssikkerhet-og-okt-effektivitet-i-straffesaker/id2844017/>.

22 Prop. 146 L (2020-2021) s. 9.

23 Prop. 146 L (2020-2021) s. 10.

24 Utvalgsmandat til arbeidet med ny straffeprosesslov, punkt 4 nr. 1.

Det ble også foreslått en rekke styringsverktøy som skulle gi retten den praktiske muligheten til aktiv saksstyring, blant annet muligheten til å kalle inn til saksforberedende rettsmøter, slik at forhandlingene kunne legges opp på hensiktsmessig vis. Retten ble også gitt en utvidet mulighet til avskjæring av bevis, og adgangen til overprøving av rettens skjønnsmessige avgjørelser knyttet til den aktive saksstyringen ble foreslått begrenset.

Fremstillingsfrist

Departementet foreslo videre å stramme inn fristen for å fremstille personer for varetektsfengsling fra tre dager etter pågrepelse til 48 timer. Forslaget kom på bakgrunn av avklaringer i praksis fra både FNs Menneskerettighetskomité og Høyesterett om at fremstilling for varetektsfengsling bare helt unntaksvis, og hvis omstendighetene rettferdiggjør det, kan skje mer enn 48 timer etter pågrepelse. Avklaringene førte til at lovens fremstillingsfrist ikke lenger var i tråd med Norges internasjonale forpliktelser.

Påtalemyndigheten og påtalevedtak

Departementet foreslo også enkelte presiseringer og forenklinger av straffeprosesslovens regler om påtalemyndigheten og påtalevedtak, som var ment å sikre at loven i større grad skulle gi uttrykk for gjeldende rett på området. Blant endringene var en presisering av straffeforfølgingsplikten, en tydeligere plassering av påtalemyndighetens objektivitetsplikt og en lovfesting av at påtalevedtak skal treffes så snart saken er opplyst og innen rimelig tid etter at noen er å anse som mistenkt. Departementet foreslo også å samle de viktigste henleggelsesgrunnene i en felles oversikt i loven. Målet med tiltakene var ikke å endre praksis, men heller å gjennomføre en god lovteknisk oppdatering av reglene på området.

Videre foreslo departementet å redusere antall grunnlag for overføring av en sak fra påtalemyndigheten til konfliktrådet. Også her var målet å få til en forenkling av regelverket, uten å påvirke antallet saker som ble overført til konfliktrådet. Det ble også foreslått en klagerett over påtalemyndighetens avgjørelse om å overføre saken til konfliktrådsbehandling.

Bistandsadvokaten

Departementet foreslo videre å gjøre endringer i bistandsadvokatordningen. Bakgrunnen for dette var ifølge departementet at ordningen de siste årene hadde blitt svært ressurskrevende. Derfor ønsket departementet å gjøre den mer «målrettet og effektiv».²⁵

Forslaget gikk blant annet ut på å vedta en hjemmel for å avgrense bistandsadvokatens oppdrag til enkelte deler av saken, og en hjemmel for å oppnevne felles bistandsadvokat for flere fornærmede eller etterlatte med sammenfallende interesser. Videre foreslo departementet å fjerne dagens begrensninger i oppnevning av koordinerende bistandsadvokat, så oppnevning kunne gjøres i alle saker hvor det ble ansett som hensiktsmessig at én person har en samordnende rolle.

Ved å begrense retten til bistandsadvokat til de delene av saken der det er nødvendig, ønsket departementet å spare utgifter uten at det gikk på bekostning av fornærmede og etterlatte. Bistandsadvokat skulle fortsatt oppnevnes for de delene av saken som var av rettslig betydning, noe departementet mente ville sikre ivaretagelse av partenes interesser i tilstrekkelig grad.

Sivile krav

Departementet foreslo også enkelte endringer i reglene om behandlingen av sivile krav etter straffeprosessloven. Det ble først og fremst foreslått at påtalemyndigheten skulle gis en plikt til å angi det sivile kravets faktiske, rettslige og bevismessige grunnlag samtidig med oversendelse

25 Prop. 146 L (2020-2021) s. 142.

av tiltalebeslutningen. Videre ble det satt en frist på to uker for å fremsette sivile krav, utvide påstanden i et allerede fremsatt krav, endre kravets faktiske grunnlag eller tilby nye bevis. Retten fikk også hjemmel til å avvise behandling av sivile krav som en del av straffesaken dersom det åpenbart vil være mest hensiktsmessig å behandle kravet etter sivilprosessuelle regler.

Departementet foreslo også endringer i adgangen til å fremme og prosedere sivile krav. Det ble blant annet foreslått at retten skulle kunne gi påtalemyndigheten eller en annen prosessfullmektig, for eksempel koordinerende bistandsadvokat, ansvaret for å prosedere kravet.

Straffeprosessutvalgets anbefaling om å gjeninnføre prinsippet om at retten i en frifinnende straffedom ikke samtidig kan pådømme sivile krav, også kalt ensrettingsprinsippet, ble ikke fulgt opp i proposisjonen. Begrunnelsen for dette var at dagens ordning ifølge departementet «fungerer tilfredsstillende».²⁶

Private straffesaker

Den siste større endringen som departementet la frem i proposisjonen, var å avskaffe ordningen med private straffesaker, altså straffesaker der fornærmede selv opptre som saksøker. Departementets begrunnelse for forslaget var at anklage med påstand om straff bør være forbeholdt staten, som i langt større grad enn private kan opptre som en «uavhengig instans som styres etter objektive kriterier».²⁷

Departementet fulgte her opp straffeprosessutvalgets anbefaling om private straffesaker i sin helhet. Utvalget argumenterte for at det er staten som er best egnet til å legge ned påstand om straff og føre saken på samfunnets vegne, og at et slikt inngripende virkemiddel ikke bør stilles til privates disposisjon. De mente dessuten at fornærmede ikke skal være rettsløs uten adgang til å reise privat straffesak, og at den offentlige ordningen for behandling av straffesaker derfor må innrettes slik at den er fullt ut tilfredsstillende også for sakene som tidligere kunne blitt ført privat.²⁸

Departementets forslag ble vedtatt av Stortinget 9. juni 2021.

Rettssikkerhetsvurdering

Departementet argumenterte gjennomgående i proposisjonen for at effektiv saksbehandling er en forutsetning for rettssikkerhet, og at de effektivitetsfremmende forslagene som ble lagt frem derfor også var gode tiltak for å sikre borgerens interesser. Dette stemmer til en viss grad, det er blant annet grunn til å tro at vitneuttalelser kan bli mer nøyaktige og sannferdige hvis de er nærmere den aktuelle hendelsen i tid. Flere av forslagene som departementet fremmet har rettssikkerhetsmessig betenkelige sider.

Blant annet vil utvidelsen av rettens dokumenttilgang kunne gi en økt risiko for at rettens vurderinger ikke blir fullstendig objektive. Forslaget er basert på straffeprosessutvalgets flertallsanbefaling, som gikk ut på at en slik utvidet tilgang ville føre til økt konsentrasjon og effektivitet i behandlingen. Videre mente flertallet at retten uten slik tilgang kunne «gå glipp av viktige forutsetninger for å ta stilling til partenes forslag til saksopplegg».²⁹ Når retten får tilgang til etterforskningsdokumenter åpner man imidlertid også for at retten danner seg en forhåndsoppfatning basert på dokumenter som ikke har vært gjenstand for kontradiksjon, og som ikke

²⁶ Prop. 146 L (2020-2021) s. 153.

²⁷ Prop. 146 L (2020-2021) s. 20.

²⁸ NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov kapittel 24.

²⁹ NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov punkt 17.4.2.

skal føres som bevis. Når en slik forhåndsoppfatning etableres, blir det langt vanskeligere for den mistenkte å føre motbevis og eventuelt underbygge slik tvil som skal danne grunnlaget for en frifinnelse. Dette gir en risiko for at rettens vurdering blir mindre objektiv, og mer farget av det synet politiet har hatt gjennom etterforskningen.

Videre følges ikke straffeprosessutvalgets anbefaling om å innføre et ensrettingsprinsipp opp. Det betyr at man fremdeles kan dømmes til å betale erstatning for det samme saksforholdet som man er strafferettslig frifunnet for, begrunnet i det ulike beviskravet i straffesaker og sivile saker. Ordningen undergraver frifinnelsen, og er problematisk sett opp mot uskyldspresumsjonen. Etter utvalgets syn åpner dessuten ordningen for en risiko for at retten i vurderingen av det sivile kravet vektlegger utenforliggende hensyn, og at kravet pådømmes «fordi retten mener det [...] totalt sett vil føre til et rimelig resultat, uavhengig av en korrekt rettslig bedømmelse av erstatningskravet».³⁰ En slik praksis, der man aksepterer at den subjektive rettferdighetsfølelsen overfor fornærmede settes foran en objektiv vurdering av erstatningsspørsmålet, er klart uholdbar.

Den stykkvise oppfølgingen fører også til en ytterligere fragmentert lov, noe som også påpekes av justiskomiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti komiteens innstilling til Stortinget:

*«det er uheldig at dette er den andre proposisjonen i løpet av ett år som endrer prosessen i domstolene, uten at regjeringen har kommet med den bebudede helhetlige gjennomgangen av hele regelverket».*³¹



Konklusjon:

Lovendringen fremmer effektivitet, men er rettssikkerhetsmessig problematisk.

14. oktober 2021

Regjeringsskifte

Regjeringsmakten går over til Senterpartiet og Arbeiderpartiet, og med den følger ansvaret for den politiske oppfølgingen av NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov. De påtroppende regjeringspartiene har flere ganger kritisert regjeringen Solberg for ikke å ha lagt frem et helhetlig forslag til ny straffeprosesslov, senest i forbindelse med Prop. 146 L (2020-2021) om aktiv saksstyring.³²

³⁰ NOU 2016: 24 s. 494

³¹ Innst. 609 L (2020-2021) s. 3

³² Innst. 609 L (2020-2021) s. 3.

8. april 2022

Prop. 97 L (2021-2022) Endringer i straffeprosessloven og tviste-loven mv. (fjernmøter og fjernavhør i domstolene mv.) legges frem

Forslagets innhold og begrunnelse

Departementet la i Prop. 97 L (2021-2022) frem forslag til endringer i reglene om bruk av fjernmøter og fjernavhør i både sivil- og straffeprosessen. Forslagene gikk ut på å utvide adgangen til å gjennomføre møter og avhør uten fysisk oppmøte, og å samstemme reglene i tvisteloven og straffeprosessloven så langt det var mulig. Forslagene var en oppfølging av de midlertidige reglene for fjernavhør og fjernmøter som ble innført under COVID-19, og var ment som permanente løsninger som skulle sørge for en mer «hensiktsmessig, moderne og effektiv domstolsbehandling».³³ I utformingen av de permanente reglene så departementet blant annet til straffeprosessutvalgets anbefalinger i NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov.

Straffeprosessutvalgets anbefaling var at den klare hovedregelen fortsatt skulle være direkte møte for retten, da fysisk oppmøte understreker alvoret i saken, minsker risikoen for avbrudd under forhandlingen, og bidrar til å sikre sakens opplysning. I enkelte saker veier disse hensynene såpass tungt at utvalget mente at det ikke bør kunne benyttes fjernavhør eller fjernmøter overhode. Dette gjaldt blant annet for førstegangs fengsling, fengslingsforlengelser når det er spørsmål om isolasjonsbruk eller det er gått mer enn tolv uker siden fengsling med mistenkte tilstedeværelse, og saker der retten skal prøve bevisene under skyldspørsmålet. For fengslingsforlengelser og i prøving av bevisspørsmålet mente utvalget at fjernavhør og fjernmøter likevel kunne benyttes når det forelå samtykke fra tiltalte. Utover dette mente utvalget at fjernmøter og fjernavhør burde benyttes når retten finner det hensiktsmessig og forsvarlig. En forutsetning for forslaget var at forsvareren som den klare hovedregelen skulle være på samme sted som mistenkte, og at forsvarer og mistenkte hadde anledning til å kommunisere fortrolig og uforstyrret.³⁴

Departementet fulgte i det vesentlige opp straffeprosessutvalgets forslag, men åpnet også for bruk av fjernmøte for førstegangs fengslinger der tiltalte har samtykket. I andre saker enn de som er nevnt over, foreslo departementet å åpne for fjernmøte og fjernavhør når retten finner det «ubetenkelig», uten at det stilles krav om samtykke.

Departementets forslag ble vedtatt av Stortinget 3. juni 2022.

³³ Prop. 97 L (2021-2022) s. 5.

³⁴ NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov s. 167-168.

Rettssikkerhetsvurdering

Utvidet bruk av fjernmøter og fjernavhør kan bidra til en mer smidig saksavvikling, og redusere både kostnader og tidsbruk. Samtidig er det enkelte betenkeligheter ved en vid adgang til bruk av fjernavhør og fjernmøter. De midlertidige reglene som ble vedtatt under pandemien førte til at andelen førstegangsfgenslinger gjennomført som fjernmøte økte sterkt.³⁵ Dette gjaldt særlig for utlendingsfgenslinger. En for utstrakt fjernmøtepraksis er uheldig, da en effektiv prøving normalt krever fysisk oppmøte i retten.



Konklusjon:

Lovendringen fremmer effektivitet, men åpner for rettssikkerhetsmessig problematisk praktisering.

29. september 2023

Prop. 139 L (2022-2023) Endringer i konfliktrådsloven, straffeloven og straffeprosessloven mv. (strafferettslige reaksjoner for ungdom og varetekt med elektronisk kontroll) legges frem

Forslagets innhold og begrunnelse

Departementet la i Prop. 139 L (2022-2023) frem forslag til endringer i reglene om ungdomsstraff og ungdomsoppfølging, endringer i konfliktrådsloven og endringer i reglene for bruk av oppholdspåbud med elektronisk kontroll i stedet for varetektsfgensling. Forslaget om bruk av elektronisk kontroll som varetektssurrogat var en oppfølging av straffeprosessutvalgets anbefaling i NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov.

Muligheten til å bruke oppholdspåbud med elektronisk kontroll ble vedtatt av Stortinget i 2013, for så å bli opphevet før loven trådte i kraft. Årsaken til at lovendringen ble reversert, var at den nyutnevnte Solberg-regjeringen mente at «[i]nnføring av et slikt tvangsmiddel vil [...] bidra til et betydelig klasseskille innen Kriminalomsorgen ved at det kun er de som har svært ordnede boforhold og en stabil familiesituasjon som kan benytte seg av ordningen».³⁶

Straffeprosessutvalget anbefalte å gjeninnføre muligheten til å bruke elektronisk kontroll i stedet for varetektsfgensling, med henvisning til at prinsippet om å ikke bruke større inngrep enn nødvendig måtte gå foran hensynet til forskjellsbehandling. Utvalget mente at varetekt

³⁵ Advokatforeningen, *Innspill til permanente endringer i prosessregelverket om bruk av fjernmøte og fjernavhør*, 25.10.2021: <https://www.advokatforeningen.no/horingsuttalelser/2021/oktober/innspill-til-permanente-endringer-i-prosessregelverket-om-bruk-av-fjernmote-og-fjernavhor/>.

³⁶ Innst. 268 L (2012–2013) s. 4–6.

med elektronisk kontroll var et klart mindre inngripende tiltak enn varetekt i fengsel, og at endringsforslaget derfor verken på prinsipielt grunnlag eller etter Norges internasjonale forpliktelser kunne hindres av likhetstanken. Departementet delte straffeprosessutvalgets syn, og la i proposisjonen frem forslag om bruk av elektronisk kontroll som varetektssurrogat både for de mellom 15 og 18, og for øvrige pågrepne.

Departementets forslag fikk støtte i justiskomiteen, og ble vedtatt av Stortinget 12. desember 2023. Reglene om elektronisk kontroll som varetektssurrogat har per dags dato ikke trådt i kraft.

Rettssikkerhetsvurdering

Det er positivt at departementet ønsker å innføre tiltak som kan føre til at det ikke benyttes uforholdsmessig strenge maktmidler. Ved å åpne for oppholdspåbud med elektronisk fotlenke vil færre utsettes for et strengt fengselsregime når det ikke er nødvendig.

Departementet understreker i proposisjonen at terskelen fremdeles skal være høy for å gjennomføre tvangsinngrep, spesielt overfor mindreårige. Flere av aktørene som har avgitt høringssvar til departementets forslag er likevel bekymret for at endringene vil gi mer utstrakt bruk av varetekt. Riksadvokaten skriver blant annet i sitt høringssvar at vurderingen av forholdsmessighet nødvendigvis vil avhenge av hvor den pågrepne skal oppholde seg, og at det derfor er vanskelig å se for seg at terskelen for varetektsfengsling vil forbli den samme etter innføringen av de nye reglene.³⁷ Når man åpner for en plassering som er mindre inngripende, kan vurderingens art altså føre til at varetekt vil være forholdsmessig i flere tilfeller enn tidligere, noe som igjen kan føre til økt tvangsbruk overfor barn.

Hvordan hjemmelen for å benytte oppholdspåbud med elektronisk kontroll anvendes, vil være avgjørende for hvilken rettssikkerhetseffekt departementets forslag får. I og med at reglene ikke enda har trådt i kraft, finnes det ingen praksis som kan vise hvor terskelen ligger. Dersom det viser seg at den nye regelen kun benyttes der man tidligere ville benyttet varetektsfengsling, kan det tale for at forslaget har en positiv rettssikkerhetseffekt fordi elektronisk kontroll er et mindre inngripende tiltak overfor den enkelte. Viser det seg imidlertid at de nye reglene fører til en utvidet bruk av tvangsmidler, vil det innebære en innskrenkning i deres rettssikkerhet fordi det gjøres inngrep i deres privatliv som ellers ikke ville skjedd. Dette gjelder spesielt dersom tvangsbruken overfor barn øker.



Konklusjon:

Lovendringen fremmer effektivitet, men åpner for rettssikkerhetsmessig problematisk praktisering.

³⁷ Riksadvokaten, Høring – Forslag til endringer i konfliktrådsloven, straffeloven mv. – Strafferettslige reaksjoner og tvangsmidler for ungdom, 09.01.2023: <https://www.regjeringen.no/contentassets/999386d025df412e85cb82d-3428d2a3c/annen-offentlig-etat/riksadvokaten.pdf?uid=Riksadvokaten>.

14. mars 2024

Representantforslag om å styrke rettssikkerheten til barn i konflikt med loven stemmes ned i Stortinget

Tre stortingsrepresentanter fra Sosialistisk Venstreparti fremmet i Dok. 8:60 S (2023-2024) et representantforslag om å styrke rettssikkerheten til barn i konflikt med loven. Blant de foreslåtte tiltakene var enkelte oppfølginger av Straffeprosessutvalgets anbefalinger, blant annet at barn som kan mistenkes for å ha begått straffbare handlinger bør gis en ubetinget rett til forsvarer på alle stadier av saken når det kan bli spørsmål om å idømme ubetinget fengsel, samfunnsstraff eller ungdomsstraff.

Justiskomiteens flertall, bestående av komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet og Fremskrittspartiet, uttalte i innstillingen til Stortinget at de støttet intensjonen om å sikre barns rettssikkerhet, men at det allerede pågår et arbeid med ny straffeprosesslov hvor disse forslagene bør vurderes og ses i en helhetlig sammenheng.³⁸ De viste videre til justisminister Emilie Enger Mehls svarbrev til komiteen, der det fremkom at departementet var «i gang med å undersøke behovet og mulighetene for å endre straffeprosesslovens regler om forsvareroppnevning for mistenkte barn, blant annet etter innspill fra Sivilombudet og på bakgrunn av Straffeprosessutvalgets lovforslag i NOU 2016: 24», og at de ville «komme tilbake til Stortinget med forslag til endringer når departementet har foretatt en nærmere vurdering».³⁹ Komiteen anbefalte på denne bakgrunnen at representantforslaget ikke ble vedtatt.

Stortinget stemte ned forslaget 14. mars 2024, i tråd med komiteens anbefaling. Behandlingen av saken illustrerer godt hvordan endringer som skal styrke den enkeltes rettssikkerhet blir nedprioritert, og henvist til den helhetlige oppfølgingen av straffeprosessutvalgets anbefalinger, mens tiltak som skal sikre en effektivitetsgevinst innføres raskt, ofte på bekostning av rettssikkerheten.

³⁸ Innst. 216 S (2023-2024) s. 1.

³⁹ Justisministerens brev til justiskomiteen – mistenkte mindreårige, gjengitt i Innst. 216 S (2023-2024) s. 5 flg.

**Den Norske Advokatforening
The Norwegian Bar Association**

Universitetsgata 9
Postboks 362 Sentrum, 0102 Oslo

+47 22 03 50 50

post@advokatforeningen.no

advokatforeningen.no