



STORTINGET

Innst. 21 L

(2019–2020)

Innstilling til Stortinget
frå justiskomiteen

Prop. 142 L (2018–2019)

Innstilling frå justiskomiteen om Endringer i straffeprosessloven (påtalemyndighetens uavhengighet m.m.)

Til Stortinget

1. Samandrag

1.1 Hovudinnhaldet i proposisjonen

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår i denne proposisjonen å lovfeste prinsippet om påtalemyndighetens uavhengighet, herunder fastsette at ingen kan instruere påtalemyndigheten i enkeltsaker eller omgjøre påtalemyndighetens avgjørelser. Videre foreslås det å oppheve den generelle instruksjons- og omgjøringsmyndighet Kongen i statsråd har overfor Riksadvokaten, og oppheve bestemmelsene om at Kongen i statsråd har eksklusiv påtalekompetanse i saker om straffbare handlinger begått av embetsmenn og andre tjenestemenn ansatt av Kongen. Forslagene bygger på straffeprosessutvalgets utredning NOU 2016:24 Ny straffeprosesslov.

I proposisjonen foreslås det også en rettelse i straffeprosessloven § 216 b. Ved en inkurie ble straffeloven § 254 om frihetsberøvelse ikke føyd til i listen over straffebud som kan gi grunnlag for bruk av kommunikasjonskontroll etter bestemmelsen ved lov 17. juni 2016 nr. 54 om endringer i straffeprosessloven (skjulte tvangsmidler).

1.2 Bakgrunnen for lovforslaga

Regjeringen oppnevnte 20. juni 2014 et utvalg som skulle utarbeide forslag til ny straffeprosesslov (straffe-

prosessutvalget). Det fremgår av mandatet punkt 3 at utvalget skulle foreta en alminnelig revisjon av hele straffeprosessloven og legge vekt på å utrede og foreslå lovregler om spørsmål der utvalget selv mente det var behov for reform.

Straffeprosessutvalget avga sin utredning 3. november 2016, jf. NOU 2016:24 Ny straffeprosesslov. Reglene om påtalemyndigheten og dens virksomhet er drøftet i kapittel 8 i utredningen. Utvalget går inn for at Kongen i statsråd ikke lenger skal utøve påtalemyndighet, og at påtalemyndighetens uavhengighet tydeliggjøres i loven.

Forslagene i utredningen vil i all hovedsak bli vurdert av departementet i forbindelse med oppfølgingen av NOU 2016:24. Departementet foreslår likevel at forslaget om å lovfeste prinsippet om at påtalemyndigheten er uavhengig, samt oppheving av muligheten for Kongen i statsråd til å instruere påtalemyndigheten og omgjøre dens avgjørelser, følges opp nå. Det samme gjelder forslaget om å avskaffe den eksklusive påtalekompetansen som tilligger Kongen i statsråd. Bakgrunnen for at departementet ønsker å følge opp disse forslagene nå, er EU-domstolens storkammeravgjørelser avsagt 27. mai 2019. Domstolen slo fast at et lands påtalemyndighet kan anses å være en «judicial authority» etter artikkel 6 nr. 1 i EUs rammebeslutning 2002/584 om den europeiske arrestordre, og dermed kan utpekes som utstedende myndighet for arrestordre. Forutsetningen for dette er at påtalemyndigheten er tilstrekkelig uavhengig, også formelt, fra den utøvende makt.

1.3 Gjeldande rett

Etter straffeprosessloven har Kongen i statsråd generell instruksjons- og omgjøringsmyndighet overfor Riksadvokaten også i enkeltsaker, jf. § 56 andre ledd an-

dre punktum og § 75. Instruksjonsmyndigheten kan ikke delegeres. Kongen i statsråd har i tillegg eksklusiv tiltalekompetanse for straffbare handlinger begått i tjenesten av embetsmenn og andre tjenestemenn tilsatt av Kongen, jf. straffeprosessloven § 64 første ledd. Etter § 64 andre ledd, jf. § 69, har Kongen i statsråd også eksklusiv kompetanse til å gi påtaleunntak for visse saker der tiltalekompetansen ellers hører under Riksadvokaten.

At Kongen i statsråd er overordnet Riksadvokaten i enkeltsaker, er i dag en rent formell ordning. Det er fast og langvarig praksis for at politiske myndigheter ikke griper inn i enkeltavgjørelser i strafferettspleien. Regjeringen har tilnærmet uten unntak fulgt innstillingen fra Riksadvokaten om påtalespørsmålet.

1.4 Departementet si vurdering

Departementet mener i likhet med straffeprosessutvalget og høringsinstansene at tiden er moden for å lovfeste prinsippet om påtalemyndighetens uavhengighet og å avskaffe den instruksjons- og omgjøringsmyndighet og eksklusive påtalekompetanse som i dag er lagt til Kongen i statsråd.

Det sentrale rettsstatlige prinsippet om en fri og uavhengig påtalemyndighet har vært en fast og ufravikelig praksis i Norge i mer enn hundre år. At prinsippet har bred oppslutning også i dag, illustreres av støtten fra samtlige høringsinstanser.

Departementet anser det som viktig at påtalemyndighetens uavhengighet er beskyttet av mer enn politisk tradisjon og personlig integritet. En rettslig beskyttelse vil ha større motstandskraft dersom påtalemyndigheten i fremtiden skulle utfordres av udemokratiske krefter.

Uavhengighet fra utøvende makt ved avgjørelser i den enkelte straffesak er en sentral rettssikkerhetsgaranti. Lovforslagene som fremmes her, vil gjøre det klart at påtalemyndighetens beslutninger ikke skal kunne influeres av den til enhver tid sittende regjering. De bidrar til å sikre, også formelt, at strafforfølgning initieres og gjennomføres på grunnlag av objektive og upartiske vurderinger innenfor rammene av gjeldende straffelovgivning. Departementet antar også at forslagene vil gi økt tillit til at påtalemyndighetens avgjørelser i enkeltsaker er truffet ut fra objektive og faglige vurderinger.

1.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet legger til grunn at forslagene i proposisjonen ikke vil føre til økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning. Endringene som foreslås, innebærer i hovedsak en videreføring av praksis og kan gjennomføres innenfor gjeldende budsjettammer.

2. Merknader frå komiteen

Komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, Jan Bøhler, leiaren Lene Vågslid og Maria Aasen-Svensrud, frå Høgre, Ingunn Foss, Peter Frølich og Frida Melvær, frå Framstegspartiet, Himanshu Gulati og Solveig Horne, frå Senterpartiet, Jenny Klinge og Emilie Enger Mehl, og frå Sosialistisk Venstreparti, Petter Eide, viser til at Justis- og beredskapsdepartementet i denne proposisjonen foreslår å lovfeste prinsippet om påtalemakta sitt sjølvstende, inkludert å fastsette at ingen kan instruere påtalemakta i enkeltsaker eller omgjere påtalemakta sine avgjerder. Vidare vert det foreslått å oppheve det generelle instruksjons- og omgjøringsmyndet Kongen i statsråd har overfor Riksadvokaten, og oppheve føresegnene om at Kongen i statsråd har eksklusiv påtalekompetanse i saker om straffbare handlingar gjorde av embetsmenn og andre tjenestemenn som er tilsette av Kongen. Komiteen viser også til at forslaga byggjer på straffeprosessutvalet si utgreiing NOU 2016:24 Ny straffeprosesslov.

Komiteen er positiv til at regjeringa i denne saka gjer framlegg om å lovfeste eit prinsipp om at påtalemakta skal vere uavhengig, og at det instruksjons- og omgjøringsmyndet og den eksklusive påtalekompetansen som i dag ligg til Kongen i statsråd, vert avskaffa. Komiteen er samd i at det er eit sentralt rettsstatleg prinsipp å ha ei fri og uavhengig påtalemakt, eit prinsipp som har brei oppslutning og som har vore ufråvikelig praksis i Noreg i meir enn hundre år. Komiteen er glad for at påtalemakta si uavhengigheit, som i dag byggjer på politisk tradisjon, no vert beskytta gjennom lov. Komiteen er samd i at eit rettsleg vern vil gje større motstandskraft dersom påtalemakta i framtida skulle bli utfordra av udemokratiske krefter.

3. Tiltråding frå komiteen

Tiltrådinga frå komiteen vert fremja av ein samla komité.

Komiteen har elles ingen merknadar, viser til proposisjonen og rår Stortinget til å gjera følgjande

vedtak til lov

om endringer i straffeprosessloven
(påtalemyndighetens uavhengighet m.m.)

I

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

Ny § 55 skal lyde:

Påtalemyndigheten er uavhengig ved behandlingen av den enkelte straffesak. Ingen kan instruere påtalemyndigheten i enkeltsaker eller omgjøre en påtaleavgjørelse.

Nåværende § 55 blir ny § 55 a.

§ 56 andre ledd andre punktum oppheves.

§ 64 oppheves.

§ 65 første ledd innledningen skal lyde:

Riksadvokaten avgjør spørsmålet om tiltale når det gjelder:

§ 65 første ledd nytt nr. 4 skal lyde:

4) straffbare handlinger i tjenesten av embetsmenn og andre tjenestemenn tilsatt av Kongen,

Nåværende nr. 4 og 5 blir nr. 5 og 6.

§ 66 skal lyde:

Statsadvokaten avgjør spørsmålet om tiltale når det ikke hører *under riksadvokaten* eller politiet.

§ 67 fjerde ledd første punktum skal lyde:

Politiet kan beslutte at saker skal overføres til megling i konfliktråd, oppfølging i konfliktråd eller ungdomsoppfølging i konfliktråd når ikke spørsmålet om tiltale hører *under riksadvokaten*.

§ 67 sjettede ledd tredje punktum skal lyde:

Lederen eller en annen i organet med juridisk embetseksamen eller mastergrad i rettsvitenskap som lederen gir fullmakt i henhold til generelle retningslinjer gitt av riksadvokaten, avgjør spørsmålet om tiltale når påtale-spørsmålet ikke hører *under riksadvokaten*.

§ 67 åttende ledd skal lyde:

Selv om det ikke er grunn til mistanke om en straffbar handling, kan Kongen *ved forskrift* bestemme at etterforskning som nevnt i sjettede ledd skal settes i verk dersom noen dør eller blir alvorlig skadet som følge av politiets eller påtalemyndighetens tjenesteutøvelse.

§ 68 første ledd skal lyde:

Den myndighet som har besluttet tiltale, gjør vedtak om anke over dom, *likevel slik at statsadvokaten* trefrer vedtak om anke i saker der politiet har tatt ut tiltale etter § 67 annet ledd bokstav b eller c, og i så fall også for forhold i saken der politiet har tatt ut tiltale etter § 67 annet ledd bokstav a. Politiet kan likevel vedta dommen. Kongen kan ved forskrift gjøre andre unntak fra regelen i første *punktum* for særskilte straffebestemmelser.

§ 68 andre ledd oppheves. Nåværende tredje til sjettede ledd blir andre til femte ledd.

I § 216 b første ledd bokstav b erstattes «231, 266» med «231, 254, 266».

§ 403 tredje ledd andre punktum oppheves.

§ 474 første ledd første punktum skal lyde:

I fredstid avgjør statsadvokaten spørsmålet om tiltale i saker om militære lovbrudd når det ikke hører *under riksadvokaten*.

§ 474 andre ledd første punktum skal lyde:

I krigstid avgjør generaladvokaten eller førstekrigsadvokaten spørsmålet om tiltale i saker om militære lovbrudd når det ikke hører *under riksadvokaten*.

II

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

Oslo, i justiskomiteen, den 11. oktober 2019

Lene Vågslid

leiar

Frida Melvær

ordførar

