



STORTINGET

Innst. 301 S

(2023–2024)

Innstilling til Stortinget
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 12:2 (2019–2020)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Grunnlovsforslag fra Solveig Schytz, Terje Breivik og Carl-Erik Grimstad om endring i § 96 første ledd (om påtalemyndighetens uavhengighet)

Til Stortinget

Sammendrag

Grunnlovsforslag 2 (2019–2020) fra Solveig Schytz, Terje Breivik og Carl-Erik Grimstad gjelder endring i § 96 første ledd om påtalemyndighetens uavhengighet.

Forslagsstillerne viser til at det ved lov 1. november 2019 nr. 71 ble inntatt en ny bestemmelse i straffeprosessloven om at påtalemyndigheten er uavhengig ved behandlingen av den enkelte straffesak, og at ingen kan instruere påtalemyndigheten i enkeltsaker eller omgjøre en påtaleavgjørelse. Samtidig ble bestemmelsen om Kongens adgang til å gi regler og bindende pålegg om Riksadvokatens utførelse av sitt verv opphevet. Bakgrunnen for å lovfeste den uavhengighet som påtalemyndigheten har i praksis, var å tilfredsstillte vilkåret i avtalen mellom EU, Island og Norge om overleveringsprosedyre art. 9 nr. 1 om at utsteder av den europeiske arrestordren må oppfylle kravene til å være en «judicial authority». Lovendringen var basert på forslag fra Straffeprosessutvalget (NOU 2016:24).

Straffeprosessutvalget har også fremmet forslag om å endre Grunnloven § 96 første ledd slik at ingen kan dømmes uten etter «uavhengig anklage». Forslaget innebærer for det første en grunnlovfesting av anklage-

prinsippet, dvs. at domstolene ikke trer i virksomhet før den utøvende myndighet har tatt initiativ til straffefølgning ved å ta ut tiltale for domstolene. Dessuten innebærer forslaget en grunnlovfesting av at den myndighet som har kompetanse til å ta ut tiltale, påtalemyndigheten, er uavhengig fra andre deler av den utøvende makt.

Straffeprosessutvalgets forslag til ny straffeprosesslov er fortsatt under behandling i Justis- og beredskapsdepartementet. Forslagsstillerne mener imidlertid at grunnlovfesting av påtalemyndighetens uavhengighet er en naturlig oppfølging av lovendringen fra 2019, og at det ikke er grunn til å avvente departementets behandling av forslaget til ny straffeprosesslov. Endringen vil være en viktig garanti mot at politiske myndigheter gjennom flertallsvedtak i Stortinget forsøker å gripe inn i påtalemyndighetens vurderinger og beslutninger knyttet til straffefølgning i enkeltsaker.

Straffeprosessutvalgets grunnlovsforslag innebærer i tillegg en grunnlovfesting av anklageprinsippet, som det også er alminnelig enighet om at er et hovedprinsipp i norsk straffeprosess. Ved at domstolen ikke har innflytelse på utformingen av en strafferettslig anklage, vil domstolens ansvarsområde være klart avgrenset mot og uavhengig av den utøvende makt representert ved påtalemyndigheten. En grunnlovfesting av anklageprinsippet vil derfor etter forlagsstillerne mening underbygge prinsippet om kompetanseforholdet mellom den dømmende og den utøvende myndighet som landets forfatning hviler på. Grunnloven sier imidlertid ikke noe i dag om hvorvidt anklagefunksjonen må ligge til den utøvende myndighet.

Forslagsstillerne viser ellers til Straffeprosessutvalgets vurdering og begrunnelse i NOU 2016:24 side 201–202.

En grunnlovfesting vil i tilfelle medføre at det må gjøres unntak dersom man ønsker å opprettholde dagens ordning med rettergangsstraff som kan idømmes av domstolen «uten særskilt søksmaal eller tiltale», jf. domstoloven §§ 213 og 214. Det er tatt hensyn til dette ved utformingen av forslaget til endring av Grunnloven § 96 første ledd.

Forslagsstillerne fremmer følgende forslag:

«§ 96 første ledd skal lyde:

Ingen kan dømmes uten etter lov og uavhengig anklage eller straffes uten etter dom. Det kan i lov gjøres unntak fra kravet om uavhengig anklage for rettergangsstraff som ilegges av domstolene.

–

Ingen kan dømmast utan etter lov og uavhengig påtale eller straffast utan etter dom. Det kan i lov gjerast unntak frå kravet om uavhengig påtale for rettargangsstraff som domstolane gjev.»

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kari Henriksen, Frode Jacobsen og Kirsti Leirtrø, fra Høyre, lederen Peter Frølich og Svein Harberg, fra Senterpartiet, Nils T. Bjørke, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen, fra Sosialistisk Venstreparti, Audun Lysbakken, fra Rødt, Seher Aydar, fra Venstre, Grunde Almeland, og fra Miljøpartiet De Grønne, Lan Marie Nguyen Berg, viser til forslagsstillerne beskrivelse av bakgrunnen for forslaget. Slik komiteen forstår forslaget, bygger det langt på vei på Straffeprosessutvalgets vurdering og begrunnelse i NOU 2016:24, særlig punkt 8.5 med videre henvisninger. Komiteen viser til at Straffeprosessutvalget fremmet forslag om å endre Grunnloven § 96 første ledd slik at ingen kan dømmes uten etter «uavhengig anklage».

Komiteen viser i den forlengelse til at NOU 2016:24 Ny straffeprosesslov ble sendt på høring den 5. desember 2016. Komiteen viser til at flere av høringssvarene omtalte det aktuelle forslaget til grunnlovsendring.

Slik komiteen forstår forslaget, vil forslaget for det første innebære en grunnlovfesting av anklageprinsippet, dvs. at domstolene ikke trer i virksomhet før en påtaleberettiget har tatt initiativ til straffeforfølgning ved å ta ut tiltale for domstolene. Komiteen viser til at dette prinsippet i dag er lovfestet i lov om rettergangs måten i straffesaker, gjennom § 63.

Slik komiteen forstår forslaget, vil forslaget for det andre innebære en grunnlovfesting av at den myndighet som har kompetanse til å ta ut tiltale, påtalemyndigheten, er uavhengig fra andre deler av den utøvende makt. Komiteen viser i den forbindelse til at forslagsstillerne fremhever at

«[e]ndringen vil være en viktig garanti mot at politiske myndigheter gjennom flertallsvedtak i Stortinget forsøker å gripe inn i påtalemyndighetens vurderinger og beslutninger knyttet til straffeforfølgning i enkeltsaker.»

Komiteen viser til at påtalemyndighetens uavhengighet ble lovfestet 1. november 2019. I Prop. 142 L (2018–2019) Endringer i straffeprosessloven (påtalemyndighetens uavhengighet m.m.) ble grunnlovfesting av dette prinsippet omtalt på side 6:

«Straffeprosessutvalget foreslo også å forankre påtalemyndighetens uavhengighet i Grunnloven ved å endre Grunnloven § 96 til at «Ingen kan dømmes uten etter lov og uavhengig anklage, eller straffes uten dom», se NOU 2016: 24 punkt 8.5 side 201–202. Flere høringsinstanser har uttalt at de ønsker en slik grunnlovfesting, se blant annet høringsuttalelsen til Advokforeningen og Riksadvokaten. Departementet ser at gode grunner kan tale for at påtalemyndighetens uavhengighet grunnlovfestes. Etter departementets oppfatning tilsier imidlertid forslaget prinsipielle karakter og den tradisjonelle prosessen for å foreslå grunnlovsendringer at departementet ikke fremmer forslag om dette.»

Komiteen viser til at det ikke fremgår av forslagsstillerne bakgrunn for forslaget hvilken betydning grunnlovsforslaget vil ha for private straffesaker. Forslagsstillerne fremhever likevel at

«[e]n grunnlovfesting av anklageprinsippet vil derfor underbygge prinsippet om kompetanseforholdet mellom den dømmende og den utøvende myndighet som landets forfatning hviler på.»

Komiteen viser videre til at forslagsstillerne i sin beskrivelse av anklageprinsippet virker å forutsette at det er den utøvende myndighet som må ta initiativ til straffeforfølgningen. Komiteen viser i den forlengelse til at det i NOU 2016:24 punkt 8.5, som forslaget bygger på og som forslagsstillerne viser til, fremkommer at kravet om uavhengighet vil kunne gi slike konsekvenser:

«Lovgiver vil videre ikke kunne legge påtalemyndighet til organer som ikke er sikret tilstrekkelig uavhengighet. Når offentlige organer uten tilstrekkelig distanse fra politiske myndigheter ikke kan oppfylle uavhengighetskravet, vil bestemmelsen også sperre for en ordning med private straffesaker slik vi har i dag, se for øvrig utvalgets vurderinger av denne ordningen i punkt 24.5.»

Slik komiteen forstår forslaget, vil det stenge for at private kan ta ut tiltale og reise straffesaker. Komiteen viser i den forlengelse til at denne ordningen ble fjernet i 2022 som en del av behandlingen av Prop. 146 L (2020–2021) Endringer i straffeprosessloven mv. (aktiv

saksstyring mv.). Komiteen viser til at justiskomiteen begrunnet endringen slik i Innst.609 L (2020–2021):

«Komiteen viser til at det foreslås å avskaffe ordningen med private straffesaker. Komiteen registrerer at etter departementets syn bør ansvaret for strafforfølgning utelukkende forvaltes av staten: å anklage noen med påstand om straff – et av samfunnets mest inngripende tiltak – bør være forbeholdt en uavhengig instans som styres etter objektive kriterier. Fornærmedes rettmessige interesse i å få fremsatt sitt syn på påtalespørsmålet er tilstrekkelig ivaretatt ved adgangen til å klage over påtalevedtak etter straffeprosessloven § 59 a. Behovet for adgangen til å gå til privat straffesak er heller ikke stort. I det begrensede antall private straffesaker som hvert år fremmes for norske domstoler, blir de fleste sakene avsluttet eller avvist før hovedforhandling.»

Komiteen viser for øvrig til departementets vurdering i Prop. 146 L (2020–2021) Endringer i straffeprosessloven mv. (aktiv saksstyring mv.) punkt 17.5.

Komiteen viser til at andre setning i grunnlovsforslaget vil innebære at det gjennom lov kan gjøres unntak fra kravet om uavhengig anklage for rettergangsstraff som ilegges av domstolene.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti, Rødt, Venstre og Miljøpartiet De Grønne, viser til at Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) har anbefalt å vurdere denne grunnlovfesting, fordi de mener det styrker menneskerettsvernet og rettsstaten i Norge. NIM viser til at det er en nær sammenheng mellom hvordan påtalemyndigheten jobber og beskyttelsen av sentrale menneskerettigheter. Etterforskning av straffesaker skal ikke bli påvirket av politiske hensyn i enkeltsaker. Dette prinsippet om påtalemyndighetens uavhengighet har, i motsetning til prinsippet om uavhengige domstoler, ingen direkte forankring i internasjonale menneskerettighetskonvensjoner.

Flertallet er enige i at endringen vil være en viktig garanti mot at politiske myndigheter gjennom flertallsvedtak i Stortinget forsøker å gripe inn i påtalemyndighetens vurderinger og beslutninger knyttet til straffeforfølgning i enkeltsaker. Flertallet viser også til at forslaget forutsetter at anklageprinsippet står fast, og at det sperrer for adgangen til at private kan ta ut tiltale og reise straffesaker.

Flertallet mener at rettsstaten og vern av menneskerettighetene er en forutsetning for et mangfoldig og jevnbyrdig samfunn med trygghet og frihet for den enkelte. Det er i gode tider vi må ruste oss for dårlige tider. En grunnlovfesting av påtalemyndighetens uavhengighet vil være en sikkerhetsventil mot autoritære krefter i folkevalgte organer, for beskyttelse av demokratiet og av sårbare og særlig utsatte grupper.

Flertallet vil anbefale at forslaget bifalles, slik at § 96 første ledd skal lyde:

«Ingen kan dømmes uten etter lov og uavhengig anklage eller straffes uten etter dom. Det kan i lov gjøres unntak fra kravet om uavhengig anklage for rettergangsstraff som ilegges av domstolene.

–

Ingen kan dømmast utan etter lov og uavhengig påtale eller straffast utan etter dom. Det kan i lov gjerast unntak frå kravet om uavhengig påtale for rettargangsstraff som domstolane gjev.»

Komiteens medlemmer fra Høyre viser til at de nærmere og presise grenser som vil følge av grunnlovsbestemmelsen, ikke er klarlagt i forslaget. Disse medlemmer viser videre til at det ikke har vært gjennomført noen høring som en del av komiteens behandling av forslaget.

Disse medlemmer mener at prinsippet om at påtalemyndigheten skal være uavhengig, er en viktig garanti mot politisk myndighetsmisbruk i strafferettspleien. Disse medlemmer viser til at denne veletablerte rettsregelen er lovfestet i dag, og at gode grunner taler for at denne regelen nedfelles i Grunnloven.

Disse medlemmer viser imidlertid til at det foreslåtte grunnlovsforslaget sperrer for adgangen til at private kan ta ut tiltale og reise straffesaker. Selv om ordningen med privat påtale nylig er avskaffet i Norge – noe disse medlemmer støttet – kan det etter omstendighetene være gode grunner til å åpne for at et nytt storting skal kunne gjeninnføre denne adgangen igjen med alminnelig flertall – som en rettssikkerhetsgaranti for individet overfor påtalemyndigheten. Disse medlemmer vil se med velvillighet på et nytt og justert grunnlovsforslag som knesetter prinsippet om en uavhengig offentlig påtalemyndighet, men som ikke samtidig blokkerer for adgangen til å gjeninnføre ordningen med privat påtale.

Disse medlemmer vil på denne bakgrunn anbefale at forslaget ikke bifalles.

Komiteens medlem fra Senterpartiet viser til at Straffeprosessutvalget i NOU 2016:24 punkt 8.5 pekte på at det knytter seg sterke tradisjoner til den gjeldende formuleringen i Grunnloven § 96 første ledd som det er verdt å bevare, og til at Utvalget til å utrede prosedyren for grunnlovsendringer i Dokument 18 (2023–2024) har pekt på at fremgangsmåten for behandling av grunnlovsforslag ikke sikrer et godt nok utrednings- og beslutningsgrunnlag for behandlingen av forslagene. Dette medlem viser til at Straffeprosessutvalgets forslag til ny straffeprosesslov fortsatt er til behandling i Justis- og beredskapsdepartementet, og at det vil være naturlig å avvete departementets behandling av utval-

gets arbeid for å se grunnlovsforslag og lovforslag i sammenheng.

Det te medlem vil på denne bakgrunn anbefale at forslaget ikke bifalles.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av medlemmene i komiteen fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti, Rødt, Venstre og Miljøpartiet De Grønne.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til grunnlovsforslaget og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 12:2 (2019–2020) – Grunnlovsforslag fra Solveig Schytz, Terje Breivik og Carl-Erik Grimstad om endring i § 96 første ledd (om påtalemyndighetens uavhengighet) – bifalles.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 7. mai 2024

Peter Frølich

leder og ordfører