



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 122 L

(2019–2020)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i midlertidig lov om tilpasninger
i prosessregelverket som følge av utbruddet
av covid-19 mv. (forkynnelse mv.)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5	6.2.2	Forslaget i Domstoladministrasjonens høringsnotat og høringsinstansenes syn	24
2	Bakgrunnen for lovforslaget	6	6.2.3	Departementets vurdering	26
2.1	Behovet for ytterligere midlertidige regelverksendringer	6	6.3	Tilkalling av meddommere	27
2.2	Høringen	6	6.3.1	Gjeldende rett	27
2.3	Nærmere om enkelte forslag som ikke følges opp	8	6.3.2	Forslaget i Domstoladministrasjonens høringsnotat og høringsinstansenes syn	27
2.3.1	Meddommere i tingretten og lagmannsretten	8	6.3.3	Departementets vurdering	27
2.3.2	Frister for tilrettelagte avhør	8	7	Utvidet adgang til tilståelsespådømmelse	29
3	Forkynnelse	10	7.1	Gjeldende rett	29
3.1	Gjeldende rett	10	7.2	Forslaget i Domstoladministrasjonens høringsnotat ...	29
3.2	Svensk og dansk rett	11	7.3	Høringsinstansenes syn	30
3.3	Forslaget i høringsnotatet og høringsinstansenes syn	12	7.4	Departementets vurdering	32
3.4	Departementets vurdering	14	8	Endringer i lagmannsrettens sammensetning	34
3.4.1	Innledning	14	8.1	Gjeldende rett	34
3.4.2	Elektronisk forkynnelse	15	8.2	Forslaget i Domstoladministrasjonens høringsnotat ...	34
3.4.3	Telefonforkynnelse	16	8.3	Høringsinstansenes syn	35
4	Overføring av saker mellom sideordnede domstoler	18	8.4	Departementets vurdering	36
4.1	Gjeldende rett	18	9	Konstituering av statsadvokater	38
4.2	Forslaget i høringsnotatet og høringsinstansenes syn	18	9.1	Gjeldende rett	38
4.3	Departementets vurdering	19	9.2	Forslaget i høringsnotatet	38
5	Skriftlig behandling i jordskifteretten	21	9.3	Høringsinstansenes syn	38
5.1	Gjeldende rett	21	9.4	Departementets vurdering	39
5.2	Forslaget i høringsnotatet og høringsinstansenes syn	21	10	Økonomiske og administrative konsekvenser	41
5.3	Departementets vurdering	22	10.1	Innledning	41
6	Meddommervalg, trekningskretser og tilkalling av meddommere	23	10.2	Forkynnelse	41
6.1	Valg av meddommere og skjønnsmedlemmer	23	10.3	Overføring av saker mellom sideordnede domstoler	41
6.1.1	Gjeldende rett	23	10.4	Øvrige forslag	41
6.1.2	Forslaget i Domstoladministrasjonens høringsnotat og høringsinstansenes syn	23	11	Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget ...	43
6.1.3	Departementets vurdering	24		Forslag til lov om endringer i midlertidig lov om tilpasninger i prosessregelverket som følge av utbruddet av covid-19 mv. (forkynnelse mv.)	47
6.2	Trekningskretser for meddommere	24			
6.2.1	Gjeldende rett	24			



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 122 L

(2019–2020)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i midlertidig lov om tilpasninger i prosessregelverket som følge av utbruddet av covid-19 mv. (forkynnelse mv.)

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 29. mai 2020,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår i denne proposisjonen endringer i midlertidig lov 26. mai 2020 nr. 47 om tilpasninger i prosessregelverket som følge av utbruddet av covid-19 mv.

Forslagene i proposisjonen supplerer de midlertidige endringene i prosessreglene som er vedtatt tidligere, og legger til rette for at domstolene og andre aktører i justissektoren kan avvikle saker på en trygg og forsvarlig måte etter smitteutbruddet. De foreslåtte lovbestemmelsene utfyller, supplerer og fraviker enkelte prosessregler i blant annet tvisteloven, straffeprosessloven og domstolloven.

Etter lovforslaget innføres midlertidige regler om elektronisk forkynnelse og telefonforkynnelse, mer fleksible regler for overføring av saker mellom sideordnede domstoler samt visse endringer som gjelder uttrekning og tilkalling av meddommere. Videre foreslås det å forenkle reglene om konstituering av statsadvokater og åpne for mer bruk av skriftlig behandling i jordskiftesaker. Det foreslås også at overtredelser av straffeloven § 232 annet ledd kan pådømmes etter straffeprosessloven § 248 som tilståelsesdom.

Departementet foreslår ingen endringer i tingrettens eller lagmannsrettens sammensetning.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1 Behovet for ytterligere midlertidige regelverksendringer

Utbruddet av covid-19 har hatt alvorlige konsekvenser for saksavviklingen i justissektoren, se Prop. 94 L (2019–2020) punkt 2.1 side 6–7. Innføringen av tiltak for å begrense smittespredningen 12. mars 2020 førte til at virksomheten i domstolene i stor grad stoppet opp, slik at et stort antall rettsmøter måtte utsettes eller avlyses. Det oppsto raskt et behov for regelverksendringer som kunne gjøre domstolene i stand til å behandle så mange saker som mulig samtidig som smittevernet og sikkerheten for alle involverte ble ivare tatt.

Slike regler ble fastsatt ved midlertidig forskrift 27. mars 2020 nr. 459, som utvidet domstolenes adgang til å benytte fjernmøteteknologi, åpnet for mer bruk av skriftlig behandling av visse straffesaker og innførte midlertidige løsninger for signering og avsigelse av rettslige avgjørelser. Reglene er videreført i midlertidig lov 26. mai 2020 nr. 47 om tilpasninger i prosessregelverket som følge av utbruddet av covid-19 mv., som opphører å gjelde 31. oktober 2020. De midlertidige endringenes innhold og betydning for saksavviklingen er nærmere beskrevet i Prop. 94 L (2019–2020) og Innst. 275 L (2019–2020).

Folkehelseinstituttet og Domstoladministrasjonen publiserte 28. april 2020 en veileder i smittevern ved fysiske rettsmøter i domstolene. Hovedbudskapet i veilederen er at alle typer saker kan avvikles så lenge smitteverntiltak overholdes. Det viktigste smitteforebyggende tiltaket er å forhindre at syke personer møter fysisk i domstolens lokaler, men også god hygiene og tilstrekkelig fysisk avstand mellom personer har stor betydning. I rettssalene skal det være minst én (helst to) meters fysisk avstand mellom personene som er til stede. Dette skiller seg fra den tidligere anbefalingen om minst to meters avstand. Videre bør antall personer i rettsmøtet ikke overskride det nødvendige. Hvis avstandsrådet ikke er mulig å overholde, må alternative løsninger vurderes, for eksempel bruk av fjernmøteteknologi eller skillevegger. Veilederen gir også smittevernfor-

lige anbefalinger som gjelder i andre deler av rettsbygningene, slik som ekspedisjonsområdet, fellesarealer, gangtraséer mv. Det vises til veilederen for nærmere informasjon om tiltakene.

Den nye smittevernveilederen har – sammen med de omtalte regelverksendringene – gjort det enklere å avvikle saker samtidig som smitteforebyggende tiltak overholdes. Det reviderte avstandskravet betyr eksempelvis at flere rettsaker kan tas i bruk sammenlignet med da kravet var strengere. Fortsatt er det imidlertid slik at tiltakene og smittesituasjonen påvirker saksavviklingen negativt. Dette vil over tid kunne føre til at det bygges opp store restanser i domstolene som kan påvirke saksbehandlingstiden i lang tid etter at smitteverntiltakene oppheves, med betydelige kostnader for både samfunnet og den enkelte borger, se Prop. 94 L (2019–2020) punkt 2.1 side 6–7.

Departementet mener at det er behov for å øke saksavviklingen ytterligere, og fremmer i denne proposisjonen en rekke forslag til midlertidige tilpasninger i prosessregelverket som vil bidra til dette. Forslagene er tilpasset anbefalingene i den nye smittevernveilederen og må anses som både forsvarlige og forholdsmessige. Forslaget med størst betydning for saksavviklingen er sannsynligvis innføring av midlertidige regler om elektronisk forkynnelse og telefonforkynnelse, men det antas at også de øvrige endringsforslagene vil ha en viss effekt, se punkt 10.

Det foreslås at samtlige lovforslag inntas i midlertidig lov 26. mai 2020 nr. 47 om tilpasninger i prosessregelverket som følge av utbruddet av covid-19 mv. Dette vil gi en samlet og oversiktlig regulering av midlertidige prosessuelle regler for domstolene og påtalemyndigheten. Etter forslaget vil også disse endringene gis varighet til 31. oktober 2020, jf. loven § 15 annet ledd.

2.2 Høringen

Departementet sendte 22. april 2020 på høring et notat utarbeidet av Domstoladministrasjonen. Notatet var datert 7. april 2020 og inneholdt blant

Endringer i midlertidig lov om tilpasninger i prosessregelverket som følge av utbruddet av covid-19 mv. (forkynnelse mv.)

annet forslag til endringer i tingrettens og lagmannsrettens sammensetning. Deretter ble et høringsnotat med ytterligere forslag utarbeidet av departementet sendt på høring 27. april 2020. For begge høringsnotatene var fristen for høringsinnspill 30. april 2020.

Høringsnotatene ble sendt på høring til disse instansene:

Departementene

Høyesterett

Lagmannsrettene

Tingrettene

Domstoladministrasjonen

Jordskifterettene

Barneombudet

Datatilsynet

Den nasjonale enhet for bekjempelse av organisert kriminalitet (KripoS)

Digitaliseringsdirektoratet

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ)

Generaladvokaten

Krigsadvokatene for Nord-Norge

Krigsadvokatene for Sør-Norge

Norges institusjon for menneskerettigheter

Politidirektoratet

Politidistriktene

Politiets sikkerhetstjeneste (PST)

Regjeringsadvokaten

Riksadvokaten

Samarbeidsutvalget for forlikråd og namsmenn

Sametinget

Spesialenheten for politisaker

Statens barnehus

Statens sivilrettsforvaltning

Statsadvokatembetene

Stortingets kontrollutvalg for etterrettings-,
overvåkings- og trygghetstjenester
(EOS-utvalget)

ØKOKRIM

Advokatforeningen

Amnesty International Norge

Den norske Dommerforening

Den norske Helsingforskomité

Det norske menneskerettighetshuset

DIXI Ressurssenter mot voldtekt

Folk og forsvar

Forsvarergruppen av 1977

Gatejuristen

Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)

Juristforbundet

Juss-Buss

Jussformidlingen i Bergen

Jusshjelpa i Nord-Norge

Landsforeningen for voldsofre

Landsorganisasjonen i Norge (LO)

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)

Politiets Fellesforbund

Politijuristene

Rettspolitisk forening

Statsadvokatenes forening

Statstjenestemannsforbundet

Straffedes organisasjon i Norge (SON)

Støttesenteret for fornærmede i straffesaker

Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund

Det juridiske fakultet ved Universitetet i Bergen

Det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo

Det juridiske fakultet ved Universitetet i Tromsø

Følgende høringsinstanser hadde realitetsmerknader:

Advokatforeningen

Agder lagmannsrett

Agder statsadvokatembeter

Akershus og Oslo jordskifterett

Anne Kristin Uhre-Nielsen

Asker og Bærum tingrett

Barneombudet

Bergen tingrett

Borgarting lagmannsrett

Den norske Dommerforening

Den norske Dommerforenings lokallag i

Sør-Trøndelag tingrett og Fosen tingrett

Det juridiske fakultet ved Universitetet i Tromsø

Det nasjonale statsadvokatembetet

Domstoladministrasjonen

Drammen tingrett

Eidsivating lagmannsrett

Fredrikstad tingrett og Halden tingrett

Frostating lagmannsrett

Gulating lagmannsrett

Hedmark og Oppland statsadvokatembeter

Hordaland, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter

Høyesterett

Hålogaland lagmannsrett

Innlandet politidistrikt

Inntrøndelag tingrett

Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)

Jørund Hassel

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Kontoret for voldsoffererstatning

Kristiansand tingrett

Landbruks- og matdepartementet

Landsforeningen for voldsofre
 Landsorganisasjonen i Norge (LO)
 Jordskifterettene på Agder
 Namsfogden i Oslo, Asker og Bærum
 Nord- og Midhordland jordskifterett og Indre
 Hordaland jordskifterett
 Nordland statsadvokatembeter
 Nord-Troms tingrett
 Norges institusjon for menneskerettigheter
 Oslo politidistrikt
 Oslo statsadvokatembeter
 Oslo tingrett
 Politidirektoratet
 Redd Barna
 Riksadvokaten
 Rogaland statsadvokatembeter
 Sogn og Fjordane tingrett
 Statens sivilrettsforvaltning
 Statsadvokatenes forening
 Stavanger tingrett
 Stine Sofies Stiftelse
 Sør-Gudbrandsdal tingrett og Nord-Gudbrandsdal
 tingrett
 Sør-Trøndelag tingrett og Fosen tingrett
 Troms og Finnmark statsadvokatembeter
 Vestfold tingrett
 Vestfold, Telemark og Buskerud statsadvokat-
 embeter
 Vestoppland og Sør-Gudbrandsdal jordskifterett
 Ørnulf Øyen og Gert Johan Kjølby
 Østfold jordskifterett

Følgende høringsinstanser hadde ingen merker:
 nader:

Forsvarsdepartementet
 Helse og omsorgsdepartementet
 Klima- og miljødepartementet
 Politiets sikkerhetstjeneste
 Samferdselsdepartementet
 Utenriksdepartementet
 Økokrim

2.3 Nærmere om enkelte forslag som ikke følges opp

2.3.1 Meddommere i tingretten og lagmannsretten

Domstoladministrasjonen foreslo i notatet 7. april 2020 en rekke midlertidige endringer i tingrettens og lagmannsrettens sammensetning. Forslagene var basert på den daværende smittevernanbefalingen om å holde to meters avstand til andre personer, som senere er blitt redusert til minst én

meter, helst to, se punkt 2.1 ovenfor. Det justerte avstandskravet førte til at Domstoladministrasjonen 4. mai trakk forslaget om å redusere bruken av meddommere i tingretten. Departementet anser det derfor ikke som aktuelt å gå videre med dette forslaget.

Til tross for den nye smittevernanbefalingen opprettholdt Domstoladministrasjonen forslagene om midlertidig å redusere antall meddommere i lagmannsretten. Etter en samlet vurdering har departementet kommet til at det ikke er ønskelig å fremme forslag om slike lovendringer. Dette er nærmere begrunnet i punkt 8 nedenfor.

Etter departementets syn er det heller ikke påvist et tilstrekkelig behov for å forlenge meddommerutvalgenes tjenestetid, slik Domstoladministrasjonen foreslo i notatet 7. april 2020. Det vises til begrunnelsen i punkt 6.1. Forslagene som gjelder uttrekning og tilkalling av meddommere, foreslås på den annen side fulgt opp, se punkt 6.2 og 6.3.

2.3.2 Frister for tilrettelagte avhør

I høringsnotatet 27. april 2020 foreslo departementet å forlenge fristene for tilrettelagte avhør etter straffeprosessloven § 239 e. Departementet begrunnet forslaget med at det under utbruddet av covid-19 har vært vanskelig for politiet å gjennomføre tilrettelagte avhør innenfor fristene. Forlengelsen var ment å legge til rette for at politiet kunne foreta hensiktsmessige prioriteringer mellom avhørene, med utgangspunkt i hvilke forklaringer som haster mest. For de mest akutte sakene mente departementet at fristen fortsatt burde være én uke, jf. straffeprosessloven § 239 e første ledd bokstav c.

Etter høringen har forutsetningene for departementets forslag endret seg. De nasjonale smitteverntiltakene er justert ned til et lavere nivå enn da høringsnotatet ble skrevet, se punkt 2.1 ovenfor. Det rapporteres videre om at driften på Statens barnehus er gjenopptatt. Det antas også at gjenåpningen av barnehager, skoler og øvrig tjenestetilbud for barn vil bidra til at virksomheten på barnehusene normaliseres ytterligere. Dermed lettes gjennomføringen av tilrettelagte avhør for politidistriktene betydelig.

Departementet viser til at alle handlinger og avgjørelser som berører barn skal være forankret i hensynet til barnets beste, jf. Grunnloven § 104 og Barnekonvensjonen artikkel 3. Hensynet har vært styrende for dagens fristregler og må tillegges betydelig vekt i en vurdering av om det skal gjøres

unntak fra dem. Se nærmere Prop. 112 L (2014–2015) punkt 8.4 side 72. I lys av den rådende situasjonen og at driften ved barnehusene og i politidistriktene gradvis nærmer seg normalen, finner departementet ikke tilstrekkelig grunn til å gå videre med forslaget om å forlenge fristene for tilrettelagte avhør som følge av smitteutbruddet.

Departementet ser at det kan være utfordringer knyttet til å gjennomføre avhør som allerede er utsatt under pandemien, samtidig som det skal

tas avhør i nye saker. Slike utfordringer må imidlertid avhjelpest på annen måte enn ved en kortvarig utvidelse av lovens frister. Departementet understreker at politiet i alle tilfeller må søke å gjennomføre avhør i prioritert rekkefølge med utgangspunkt i sakenes alvor og hastegrad, se også riksadvokatens midlertidige retningslinjer for straffesaksbehandlingen under pandemisituasjonen punkt 4.2.

3 Forkynnelse

3.1 Gjeldende rett

Offentlige myndigheter gir i forbindelse med rettergang informasjon til parter og aktører enten som meddelelser eller forkynnelser. Informasjon kan gis som en meddelelse om det ikke er bestemt at den skal gis som en forkynnelse. Meddelelser kan gis på den måten som i hvert tilfelle anses mest hensiktsmessig, mens forkynnelser er meddelelser som skal gis på en forbundet måte i samsvar med lovregler. Formålet med forkynnelser er å sikre at informasjon kommer fram til rette vedkommende, slik at denne kan gjøre seg kjent med informasjonen, og å sikre bevis for at dette har skjedd og til hvilken tid (notoritet).

Domstoloven regulerer fremgangsmåten for forkynnelser. De øvrige rettergangslovene, først og fremst straffeprosessloven og tvisteloven, gir nærmere regler om hva som skal forkynnes, hvem det kan forkynnes overfor, hvem som kan utføre forkynnelser, når forkynnelse skal anses som skjedd og virkningene av forkynnelse.

I straffeprosessen brukes forkynnelse blant annet for å meddele tiltalebeslutning, dom eller anke for siktede, og for å innkalle siktede, vitner og sakkyndige til rettsmøter. I sivile saker forkynnes blant annet prosesskriv som innleder eller bringer inn nye krav i en sak, eller som angriper rettslige avgjørelser, og dom, kjennelse og beslutning som avslutter en sak, for partene. Innkalling til rettsmøter er et annet eksempel fra sivilprosessen.

En forkynnelse som er lovlig utført, utløser i utgangspunktet rettsvirkninger, som for eksempel kan være en plikt til å møte til et rettsmøte. Forkynnelser kan også danne utgangspunkt for beregning av frister under rettergang, jf. domstoloven § 147.

Domstoloven regulerer forkynningsformene domsforkynnelse, fremmøteforkynnelse, postforkynnelse og stevnevitneforkynnelse.

Dersom en dom i en straffesak skal avsies muntlig, kan forkynnelse skje samtidig med domsavsigelsen (domsforkynnelse), jf. domstoloven § 159 a annet ledd. Skal dommen i stedet avsies ved underskriving, kan forkynnelse foregå

utenom rettsmøte ved at retten innkaller siktede til rettens kontor eller et annet offentlig kontor (fremmøteforkynnelse), jf. § 159 a tredje ledd. Siktede plikter etter lovlig innkalling å møte til domsforkynnelse eller fremmøteforkynnelse, jf. straffeprosessloven § 85 første ledd bokstav c. Alternativt kan dommen etter domstoloven § 159 a første ledd første punktum sendes i samsvar med § 163 a til den som skal motta forkynnelsen (postforkynnelse). Om verken doms-, fremmøte- eller postforkynnelse lar seg gjennomføre, kan dommen etter domstoloven § 159 a første ledd annet punktum forkynnes ved stevnevitne etter § 165 flg. (stevnevitneforkynnelse).

Postforkynnelse går ut på at dokumenter som skal forkynnes, sendes til den som skal motta forkynnelsen. Postforkynnelse kan skje ved vanlig brev vedlagt mottakskvittering, rekommandert brev eller elektronisk ved bruk av en betryggende teknisk løsning som gir bevis for at dokumentet er mottatt av rette vedkommende, jf. domstoloven § 163 a.

Nærmere regler om postforkynnelse, også elektronisk forkynnelse, er gitt i forskrift 11. oktober 1985 nr. 1810 om postforkynning, jf. domstoloven § 163 a femte og sjette ledd. Videre følger det av forskrift 28. oktober 2016 nr. 1258 om elektronisk kommunikasjon med domstolene § 9 at retten kan forkynne dokumenter elektronisk overfor registrerte brukere av en nettportal for elektronisk kommunikasjon med domstolene (Aktørportalen). Etter § 9 annet ledd skulle forskrift om postforkynning § 4 tredje ledd, § 7 og § 8 kommet til anvendelse for elektronisk forkynnelse etter forskriften, men annet ledd har ikke trådt i kraft, hvilket betyr at det er domstolovens alminnelige regler som gjelder. Aktørportalen har ingen forkynningsløsning og mangler funksjonalitet for selvprosederende parter og enkelte sakstyper. Aktørportalen brukes i praksis likevel til såkalt underhåndsforkynnelse overfor advokater som er registrerte i nettportalen og opptrer som prosessfullmektiger, jf. domstoloven § 179. Forkynningstidspunktet skal fastsettes til tidspunktet dokumentet ble gjort tilgjengelig for advokaten i nettportalen, jf. HR-2018-327-U avsnitt 20.

Stevnevitneforkynnelse går ut på at det som skal forkynnes, meddeles den som skal motta forkynnelsen av et stevnevitne, jf. domstolloven § 63. I stedet for stevnevitne kan ansatte i politiet eller kriminalomsorgen utføre forkynnelser i straffesaker, jf. § 165 annet ledd, men fremgangsmåten brukes også i sivile saker. Annen forkynnelse enn postforkynnelse etter § 163 a kan alltid utføres av et stevnevitne, jf. § 165 første ledd. Stevnevitner plikter å utføre forkynnelser når en offentlig myndighet krever det, jf. § 166. Forkynnelser skal, så vidt mulig, foregå overfor den som skal motta forkynnelsen personlig, jf. § 168. Stevnevitneforkynnelse kan likevel skje overfor andre når det følger av §§ 169 til 175. Dersom disse nekter å ta imot forkynnelsen eller er forhindret fra å underrette om forkynnelse til den som skal motta den, eller om stevnevitnet ikke finner noen forkynnelsen kan skje overfor, skal stevnevitnet etterlate seg en meddelelse om at forkynnelsen kan hentes på rettsens kontor, nærmeste poststed eller et annet passende sted, jf. § 176 første ledd. Er stedet hvor forkynnelsen foregår stengt, eller er det av andre grunner hensiktsmessig, skal stevnevitnet slå opp meddelelsen på døren eller på en annen iøynefallende måte, jf. § 176 annet ledd første punktum. Se for øvrig forskrift om postforkynning § 5 tredje ledd.

Det følger ellers av domstolloven § 197 annet ledd at tiltalebeslutning og innkalling til hovedforhandling i straffesaker kan sendes til siktedes offentlig oppnevnte forsvarer med anmodning om at denne forestår forkynnelsen overfor siktede etter § 179. Forkynnelser i sivile saker kan også skje overfor personer som en part har gitt alminnelig prosessfullmakt til, jf. § 193. Er prosessfullmektigen advokat, brukes vanligvis underhåndsforkynnelse.

3.2 Svensk og dansk rett

I svensk rett brukes forkynningsformene vanlig forkynnelse, som kan sammenlignes med postforkynnelse i norsk rett, muntlig forkynnelse, forenklet forkynnelse, særskilt forkynnelse med juridisk person, stevnevitneforkynnelse og kunningsforkynnelse, se delgivningslagen 2 § 3 st. Den som skal utføre en forkynnelse, velger forkynningsform ut fra hva som er forsvarlig og effektivt med hensyn til det som skal forkynnes og hva som medfører minst kostnader og ulemper, jf. 4 §.

Vanlig forkynnelse kan skje ved elektronisk oversendelse av dokumenter (elektronisk forkyn-

nelse), jf. delgivningslagen 16 og 17 §§. Forkynnelsen kan utføres med for eksempel telefaks, e-post eller SMS, se Prop. 2009/10:237 side 238. Forkynnelsen anses som skjedd når den som skal motta forkynnelsen, bekrefter å ha mottatt forkynnelsen, jf. 18 § 1 st. Det stilles ingen formkrav til bekreftelsen.

Muntlig forkynnelse kan skje over telefon eller ved hjelp av videokonferanseutstyr (telefonforkynnelse), jf. delgivningslagen 19 §. Forkynnelsen skjer ved at innholdet i dokumentet som skal forkynnes, leses opp overfor den som skal motta forkynnelsen, se Prop. 2009/10:237 side 240. Det som forkynnes, skal også oversendes om dette ikke anses som unødvendig, jf. 19 § 2 st. Forkynnelsen anses som skjedd når innholdet er lest opp, jf. 21 §.

I dansk rett brukes forkynningsformene brevforkynnelse, som kan sammenlignes med postforkynnelse i norsk rett, elektronisk forkynnelse, forenklet elektronisk forkynnelse, postforkynnelse, som betyr personlig overlevering mot kvittering, stevnevitneforkynnelse og telefonforkynnelse, se retsplejeloven § 155. Forkynningsformene er i utgangspunktet sideordnede.

Forkynnelse kan skje ved at det som skal forkynnes, gjøres tilgjengelig for den som skal motta forkynnelsen, ved elektronisk kommunikasjon, og ved at mottakeren samtidig bes bekrefte mottaket, jf. retsplejeloven § 155, stk. 1, nr. 2, jf. § 154 a, stk. 1, nr. 4 (elektronisk forkynnelse). Forkynnelsen anses som skjedd når den som skal motta forkynnelsen, ved elektronisk kommunikasjon med elektronisk signatur eller ved å returnere en personlig underskrevet kopi, bekrefter mottaket. Forkynnelsen anses som skjedd den dagen mottakeren anfører å ha mottatt meddelelsen, jf. § 156 b. Etter § 155, stk. 1, nr. 3 kan forkynnelse også skje ved at det som skal forkynnes, gjøres tilgjengelig i en digital postkasse som brukes til sikker kommunikasjon med det offentlige (forenklet elektronisk forkynnelse). Når dokumentet åpnes, sendes det automatisk en melding til det offentlige om at dokumentet er åpnet. Forkynnelsen anses som skjedd når meddelelsen åpnes, jf. § 156 c. Åpner ikke mottakeren meddelelsen, må det forkynnes på annen måte.

Forkynnelse kan også skje over telefon ved at den som skal motta en forkynnelse, får meddelt det som skal forkynnes (telefonforkynnelse), jf. retsplejeloven § 155, stk. 1, nr. 6. Den det forkynnes overfor, kan kreve dokumentet opplest. Før eller etter samtalen skal den det forkynnes overfor, få tilsendt eller overlevert det som ble forkynt. Etter samtalen skal det sendes en bekreftelse på

forkynnelsen, som kan gis elektronisk, jf. § 154 a, stk. 1, nr. 5. Forkynnelsen skjer i og med telefonsamtalen, og verken oversendelsen eller bekreftelsen er et vilkår for å anse forkynnelsen som skjedd, jf. Lovforslag L 12 (2012–2013) side 24. Telefonforkynnelse kan i utgangspunktet skje for alle typer dokumenter, men kan være særlig egnet for innkallinger, betalingskrav, konkursbegjæringer og rettsmøtebegjæringer, og mindre egnet for stevninger i sivile saker og tiltalebeslutninger, fordi disse dokumentene kan være omfattende og kompliserte, se samme sted samme side. Den som utfører forkynnelsen, skal forsikre seg om at den som ringes er den som skal motta forkynnelsen, og bør kontrollere den oppringtes fødselsdato. Den som forkynner, skal vurdere om den det forkynnes overfor, må antas å ha forstått telefonsamtalen, jf. § 156 a. Er det tvil om identiteten til den som ringes, eller kan det ikke antas at den som skal motta forkynnelsen, har forstått samtalen, anses ikke forkynnelsen som skjedd, hvilket medfører at det må forkynnes på annen måte. Stevnevitnene eller ansatte ved retten utfører forkynnelsene, jf. §§ 57 og 58, som uten særlig beskikkelse også kan utføres av polititjenestemenn, sognefogeder, eller noen som er beskikket etter § 58.

3.3 Forslaget i høringsnotatet og høringsinstansenes syn

I høringsnotatet 27. april 2020 foreslo departementet midlertidige regler om elektronisk forkynnelse og telefonforkynnelse.

Forslaget om elektronisk forkynnelse gikk ut på at offentlige myndigheter som nevnt i domstoloven § 163 a annet ledd, skal kunne forkynne elektronisk ved å sende dokumenter til elektroniske postkasser som automatisk returnerer en melding til det offentlige når et dokument åpnes, eller ved å sende til en elektronisk postkasse eller elektronisk adresse uten funksjonalitet med automatisk returnering av slik melding ved åpning. I førstnevnte tilfelle skulle forkynnelsen anses som skjedd når meldingen med det som skal forkynnes, er åpnet. I sistnevnte tilfelle skulle tidspunktet være når den som mottok det som skulle forkynnes, bekreftet mottaket. Forslaget skulle supplere domstoloven § 163 a.

De foreslåtte reglene om telefonforkynnelse åpnet for forkynnelse over telefon eller ved hjelp av andre kommunikasjonsløsninger for overføring av lyd eller lyd og bilde. Selve forkynnelsen skulle foregå slik at hovedinnholdet i det som forkynnes,

gjengis overfor den som skulle motta forkynnelsen. Forkynnelsen skulle anses som skjedd når mottakeren hadde vedkjent seg å være rett mottaker, og det måtte antas at vedkommende hadde forstått telefonsamtalen. Det som ble forkynt, skulle i tillegg oversendes, og det skulle gis en bekreftelse etter utført forkynnelse.

Etter forslagene skulle det være adgang til i rettsmøte å pålegge den som skal motta en forkynnelse, å være tilgjengelig for forkynnelse i et bestemt tidsrom. Når slikt pålegg var gitt, skulle en elektronisk forkynnelse anses som skjedd selv om en bekreftelse på mottaket ikke var returnert innen rimelig tid. Tilsvarende skulle telefonforkynnelse anses som skjedd dersom det ikke var oppnådd kontakt med rette vedkommende etter to forsøk.

Følgende høringsinstanser støttet i det vesentlige forslagene om elektronisk forkynnelse og telefonforkynnelse: *Agder lagmannsrett, Agder statsadvokatembeter, Asker og Bærum tingrett, Bergen tingrett, Borgarting lagmannsrett, Den norske Dommerforening, Domstoladministrasjonen, Drammen tingrett, Eidsivating lagmannsrett, Fredrikstad tingrett og Halden tingrett, Hedmark og Oppland statsadvokatembeter, Hordaland, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter, Inntrøndelag tingrett, Jordskifterettene på Agder, Kristiansand tingrett, Landbruks- og matdepartementet, Landsforeningen for volds ofre, Landsorganisasjonen i Norge (LO), Namsfogden i Oslo, Asker og Bærum, Nordland statsadvokatembeter, Nord-Troms tingrett, Oslo politidistrikt, Oslo statsadvokatembeter, Oslo tingrett, Politidirektoratet, Riksadvokaten, Stavanger tingrett, Sør-Gudbrandsdal tingrett og Nord-Gudbrandsdal tingrett, Sør-Trøndelag tingrett og Fosen tingrett, Vestfold tingrett, Vestoppland og Sør-Gudbrandsdal jordskifterett og Østfold jordskifterett.*

Domstoladministrasjonen, Drammen tingrett, Frostating lagmannsrett, Hedmark og Oppland statsadvokatembeter, Innlandet politidistrikt, Jordskifterettene på Agder, Kristiansand tingrett, Nord-Troms tingrett, Oslo politidistrikt, Oslo statsadvokatembeter, Oslo tingrett, Politidirektoratet og Stavanger tingrett mente at det uavhengig av pandemien er behov for moderne forkynningsformer, og oppfordret departementet til å foreslå permanente regler.

Ingen av høringsinstansene uttalte at de ikke støttet forslagene. Flere av høringsinstansene kom derimot med forslag til justeringer og uttrykte behov for nærmere avklaringer.

Flere høringsinstanser oppfordret også departementet til å utdype hva som skal anses som betryggende tekniske løsninger for elektronisk

forkynnelse. *Bergen tingrett* ønsket avklart hvilke metoder for forkynnelse per e-post som vil oppfylle kravene. *Namsfogden i Oslo, Asker og Bærum* ønsket klargjort hvilke alternativer til kryptert e-post som kan oppfylle kravene. *Oslo tingrett* bemerket at det blant de tekniske løsningene departementet anså som betryggende, bare er eSignering som er tilgjengelig for domstolene i dag. *Oslo tingrett* viste derfor til at forkynnelse per e-post kan bli viktig i praksis, og uttalte:

«Selv om den foreslåtte lovteksten klart nok åpner for bruk av e-post, og dette også eksplisitt er omtalt i forarbeidene, er det trolig behov for klarere signaler fra departementet for at e-post i praksis kan tas i bruk i stor skala. Hvor sensitivt innhold det er i dokumenter som skal forkynnes, kan variere mye. Det kan være alt fra en innkalling eller en avgjørelse som forkynnes, til en stevning med saksdokumenter i en psykisk helsevernsak. Hva som er tilstrekkelig betryggende, kan variere med innholdet. Etter *Oslo tingretts* syn bør det normalt være tilstrekkelig betryggende at forkynning skjer i vanlig e-post med såkalt TLS-kryptering. All e-post fra domstolene er kryptert med TLS, og alle store private e-posttjenester støtter denne krypteringen. Dette betyr altså helt konkret at en vanlig e-post fra en domstolmedarbeiders domstol.no-adresse til f.eks. gmail-adressen til en privatperson som skal innkalles til et rettsmøte, er kryptert. Det er ønskelig at det avklares at dette er tilstrekkelig betryggende, eventuelt i hvilke situasjoner dette ikke er godt nok.»

Oslo statsadvokatembeter ba departementet vurdere om innkalling av vitner kan skje ved bruk av SMS.

Domstoladministrasjonen opplyste i sitt høringssvar at administrasjonen utvikler en midlertidig teknisk løsning for elektronisk forkynnelse. Videre opplyste *Politidirektoratet* at direktoratet videreutvikler Altinn-løsningene sine, slik at de innen kort tid kan brukes til å sende flere dokumenter enn det er adgang til i dag.

Forslaget om å fastsette forkynnelsestidspunktet til tidspunktet for bekreftelsehandlingen, enten bekreftelsen ble sendt automatisk ved åpning eller manuelt, fikk støtte fra *Domstoladministrasjonen*. *Frostating lagmannsrett* mente derimot at det bør være tilstrekkelig for å anse en forkynnelse som skjedd, at den som skal motta forkynnelsen, mottar dokumentet, uten hensyn til om det åpnes. *Kristiansand tingrett* satte frem liknende synspunkter.

Politidirektoratet antok at det av forkynningsformene som ble foreslått i høringsnotatet, hovedsakelig er elektronisk forkynnelse som bør benyttes, og at telefonforkynnelse bare bør brukes når det ikke er tilgjengelig løsninger for elektronisk forkynnelse. *Politidirektoratet* antok videre, i likhet med flere andre høringsinstanser, at elektronisk forkynnelse potensielt kan ha betydelige effektiviseringsgevinster for politiet, påtalemyndigheten og domstolene.

Når det gjaldt telefonforkynnelse, var *Agder lagmannsrett, Borgarting lagmannsrett* og *Gulating lagmannsrett* kritiske til forslaget om at forkynnelsen skulle utføres ved at dokumentets hovedinnhold skulle gjengis overfor den som skal motta forkynnelsen. Det ble vist til at det vil være vanskelig for en saksbehandler å gjengi et dokumentets hovedinnhold, til dels fordi forslaget forutsetter at vedkommende må sette seg inn i dokumentet, og til dels fordi den som skal utføre forkynnelsen, må kunne formidle sentrale forhold på en pedagogisk og konsentrert måte. *Agder lagmannsrett* uttalte i forlengelsen av dette:

«For dommeren selv er det åpenbart enklere å formidle hovedinnholdet i avgjørelsen på en forståelig måte. Imidlertid vil dommere normalt være tilbakeholdne med å formulere innholdet i en avgjørelse med andre ord enn de som er brukt i selve avgjørelsen. En slik tilbakeholdenhet anses å være i samsvar med god dommerskikk. Det er også regelen at dommer skal tolkes objektivt, uavhengig av hva dommeren måtte ha ment med avgjørelsen.»

Gulating lagmannsrett pekte på det samme som *Agder lagmannsrett*, og uttalte i tillegg:

«Noko notoritet om kva som er sagt og ikkje, går vi ut frå det ikkje vil vera mogleg å oppnå frå domstolen si side. Derimot er det ikkje utenkjeleg at den som tek i mot telefonsamtalen gjer opptak.»

Som et mulig alternativ til å gjengi hovedinnholdet i dokumentet, nevnte *Gulating lagmannsrett* at forkynningseshandlingen kunne være å lese opp slutningen.

Videre stilte *Borgarting lagmannsrett* spørsmål ved hvor mye som skal gjengis før det kan sies at hovedinnholdet er gjengitt. *Borgarting lagmannsrett* uttalte:

«Det antas at opplesning av slutningen i mange tilfeller ikke vil være nok. Meddelelse av

hovedinnholdet vil ofte avstedkomme spørsmål fra siktede/fornærmede som det kan være vanskelig, og tidkrevende, å besvare for saksbehandlere. Slik meddelelse av hovedinnholdet vil antakelig bare være egnet for korte, oversiktlige dokumenter, ikke mange av de rettslige avgjørelsene som skal forkynnes.»

I høringsnotatet foreslo departementet at telefonforkynnelsen skulle anses som skjedd når dokumentets hovedinnhold var gjengitt, såfremt den som skulle utføre forkynnelsen, hadde grunn til å tro at forkynneshandlingen skjedde overfor rette vedkommende, og såfremt det måtte antas at denne forsto samtalen. *Gulating lagmannsrett* viste til at det ikke vil gi tilstrekkelig sikkerhet at den som mottar telefonsamtalen, vedkjenner seg å være rette vedkommende. Flere andre høringsinstanser belyste også behovet for regler som sikrer sikker identifikasjon av den forkynnelsen skal utføres overfor. Videre ga *Agder lagmannsrett*, *Borgarting lagmannsrett* og *Gulating lagmannsrett* uttrykk for at «antas å ha forstått telefonsamtalen», ikke egner seg som et vilkår for å anse en forkynnelse som skjedd. *Eidsivating lagmannsrett* understreket også behovet for klare regler for når forkynnelsen skal anses som skjedd.

Høringsinstansene var i det vesentlige positive til forslaget om at den som skal motta en forkynnelse, i rettsmøte kan pålegges å være tilgjengelig for elektronisk forkynnelse eller telefonforkynnelse i et avgrenset tidsrom. *Bergen tingrett* anså dette som en forutsetning for at elektronisk forkynnelse skulle kunne fungere effektivt, og oppfordret departementet til å vurdere om bestemmelsen kan utformes enda klarere. Andre høringsinstanser, blant andre *Borgarting lagmannsrett* og *Oslo politidistrikt*, ga uttrykk for at forslaget var fornuftig og sikret progresjon i sakene.

For øvrig etterlyste *Borgarting lagmannsrett* en vurdering av om forkynnelse bør kunne skje overfor forsvarere eller ved hjelp av oppnevnt forsvarer og bistandsadvokat. *Hedmark og Oppland statsadvokatembeter* ba videre departementet avklare om rettens og påtalemyndighetens ansatte skal avlegge stevnevitneforsikring når de utfører forkynnelser etter de foreslåtte bestemmelsene, jf. forskrift om stevnevitners, politiansattes og fengselstjenestemenns utførelse av forkynnelser § 1. *Namsfogden i Oslo, Asker og Bærum* anså det som ønskelig om reglene også fikk anvendelse ved forkynnelse overfor norske borgere som befinner seg i utlandet.

3.4 Departementets vurdering

3.4.1 Innledning

Departementet mener at det bør innføres mer moderne måter å utføre forkynnelser på. Høringen av forslagene i høringsnotatet 27. april 2020 viser at regler om elektronisk forkynnelse og telefonforkynnelse er sterkt ønsket av høringsinstansene. I høringen av midlertidig forskrift 27. mars 2020 nr. 459 var ikke forkynnesreglene en del av høringen, men elleve høringsinstanser hadde likevel innspill om at det er behov for endringer. For øvrig ble det i flere av høringssvarene påpekt at det også utover situasjonen som følge av utbruddet av covid-19, er behov for tilpasninger i reglene om forkynnelse.

Forslagene i denne proposisjonen bygger på forslagene i høringsnotatet, men departementet foreslår på bakgrunn av høringssvarene noen justeringer sammenlignet med forslagene som var på høring. Selv om de supplerende forkynnesreglene som foreslås vil være midlertidige, vil praktiseringen av reglene kunne gi et nyttig erfaringsgrunnlag for utformingen av eventuelle forslag til senere permanente regler.

Departementets utgangspunkt er at forkynnesformer som medfører en risiko for overføring av smitte, bør unngås eller utføres i samsvar med smittevernanbefalinger og med de nødvendige forholdsregler. Fremmetforkynnelse brukes normalt i stor grad for å forkynne dommer i straffesaker, men bruken av forkynnesformen er redusert som følge av smittesituasjonen. I praksis utføres mange forkynnelser i straffesaker og sivile saker nå som postforkynnelse eller stevnevitneforkynnelse. At mange arbeider fra hjemmekontor, gjør det upraktisk med forkynnelse som krever postgang. Politiet ivaretar stevnevitnefunksjonen så langt det er mulig og forsvarlig, men enkelte domstoler har meldt fra om at funksjonen ikke strekker til, og at dette har fått negative konsekvenser for saksavviklingen. Smitteverntiltak og smittevernanbefalinger tilsier ellers at reising og fysisk kontakt bør unngås eller begrenses. Forkynnelse ved elektronisk oversendelse eller over telefon, vil etter departementets oppfatning kunne avhjelpe noen av utfordringene smittevernsituasjonen medfører. Et utgangspunkt for departementets vurdering er at det offentlige i stadig større utstrekning kommuniserer med befolkningen gjennom elektroniske løsninger, og at befolkningen i stadig større grad forventer at kommunikasjon skjer gjennom slike løsninger. Departementet viser til at det er adgang til å forkynne

elektronisk og muntlig i Sverige og Danmark, og foreslår med dette regler om elektronisk forkynnelse og telefonforkynnelse.

Departementet understreker at forslagene ikke er ment å begrense mulighetene til å utføre forkynnelser i andre former, men at de er ment å være supplerende løsninger som er fleksible, effektive og trygge, og som kan benyttes i tilfeller der andre forkynningsmåter ikke kan eller bør benyttes. Det presiseres at når forkynnelse anses som skjedd etter forslagene, inntreer de alminnelige reglene om virkninger av forkynnelser. Rutiner som gjelder ved forkynnelser, skal følges så langt de passer, for eksempel er det viktig å ivareta de hensyn til notoritet som domstoloven § 177 er ment å sikre. Forslaget er ikke ment å endre reglene om stevnevitneforsikring, slik at de som i dag skal avlegge forsikring etter domstoloven § 63 fjerde ledd, jf. forskrift om stevnevitners, politiansattes og fengselstjenestemenns utførelse av forkynnelser, fortsatt skal gjøre dette.

Ved valg mellom forkynningsformene bør det ses hen til hva som vil være betryggende, formålstjenlig og ressurseffektivt. Innledningsvis vil departementet presisere at av de supplerende løsningene for forkynnelse som foreslås i denne proposisjonen, bør det fortrinnsvis benyttes elektronisk forkynnelse til digital postkasse med automatisk generert mottaksbekreftelse. Elektronisk forkynnelse bør benyttes framfor telefonforkynnelse. Dette gjør seg særlig gjeldende når det som skal forkynnes er omfangsrikt og når innholdet i det som skal forkynnes ellers tilsier det. Se nærmere om dette i punkt 3.4.3.

Elektronisk forkynnelse kan utføres av domstolene og andre som utfører forkynnelser, også av stevnevitner. Det samme gjelder for telefonforkynnelse. Arbeidsfordelingen bør avklares ut fra hva som er hensiktsmessig i praksis. Stevnevitner bør kunne bruke telefonforkynnelse i kombinasjon med eller i stedet for tradisjonell stevnevitneforkynnelse, for eksempel ved at stevnevitner oppsøker en adresse, kontakter den som skal motta en forkynnelse per telefon, og legger igjen en bekreftelse og kopi av dokumentet i en postkasse.

Forkynnelse overfor norske borgere som befinner seg i utlandet reiser særlige problemstillinger som departementet ikke går nærmere inn på her.

3.4.2 Elektronisk forkynnelse

Forslaget til nærmere regler om elektronisk forkynnelse ble godt mottatt i høringen, og departementet foreslår i det vesentlige å opprettholde

dette forslaget. Med bakgrunn i innspill i høringen har departementet likevel funnet grunn til å avklare og presisere enkelte sider av forslaget.

Det kan etter høringen blant annet være behov for å klargjøre hva som bør anses som en betryggende teknisk løsning for elektronisk forkynnelse. Som departementet ga uttrykk for i høringsnotatet, bør løsninger som benyttes for sikker kommunikasjon med det offentlige, anses som betryggende. Dette omfatter løsninger som for eksempel Altinn, Digipost, e-Boks og eSignering, som det også ble vist til i høringsnotatet. Oslo tingrett pekte i høringen på at bare eSignering er tilgjengelig for domstolene i dag. Domstoladministrasjonen arbeider med å utvikle midlertidige forkynningsløsninger, og Politidirektoratet videreutvikler Altinn-løsningene sine. Departementet forutsetter at løsningene som er under utvikling, innrettes slik at de oppfyller kravene til betryggende tekniske løsninger.

Departementet mener at såkalte digitale postkasser bør benyttes når det er mulig og hensiktsmessig. Ved mangel på løsninger for digitale postkasser, synes det likevel å være praktisk at det er et alternativ med forkynnelse per e-post. I høringsnotatet ga departementet uttrykk for at forkynnelse bør kunne skje per e-post når løsningen som brukes, er betryggende og gir bevis for at dokumentet mottas av rette vedkommende. Etter høringsforslaget skulle det være et krav at e-postløsningen kan ivareta hensynet til informasjonssikkerhet og personvern, for eksempel gjennom kryptering. Med dette mente departementet at løsningen må sikre at informasjonen ikke blir kjent for uvedkommende, at informasjonen ikke blir endret utilsiktet eller av uvedkommende, og at informasjonen er tilgjengelig for autoriserte ved behov. Domstolenes e-poster er TLS-krypterte (Transport Layer Security), og alle store private e-posttjenester støtter denne krypteringsprotokollen. Departementet anser domstolenes e-postløsning som betryggende, men presiserer likevel at andre forkynningsformer eller digitale postkasser bør benyttes når det er mulig.

Dersom det er aktuelt med forkynnelse per e-post, mener departementet at denne forkynnesmetoden fortrinnsvis bør benyttes når det ligger til rette for at det på forhånd kan informeres om og avklares med den som skal motta forkynnelsen, at forkynnelsen vil utføres ved e-post. Dette bør gjøres for å sikre at forkynnelsen bare blir sendt til rette vedkommende, og for at vedkommende er forberedt på at forkynnelsen kan skje på denne måten. Av lovtekniske grunner er det ikke i lovforslaget inntatt en regulering av en

plikt til en slik avklaring i forkant. En slik avklaring bør kunne skje uformelt, for eksempel i forbindelse med innhenting av nødvendig kontaktinformasjon, men den bør også kunne skje via telefon eller på annen måte. Det sentrale er at den som skal motta forkynnelsen, gjøres kjent med at forkynnelsen kan utføres per e-post.

Forkynnesmetoden som velges, og utførelsen av forkynnelsen, må videre være forsvarlig å benytte for den enkelte forkynnelse. Det bør utvises varsomhet med å forkynne per e-post dersom dette innebærer oversendelse av sensitive opplysninger, også om løsningen som brukes er kryptert. Dette kan for eksempel være tilfelle for en stevning med saksdokumenter i en sak om tvungent psykisk helsevern, slik Oslo tingrett tok opp i høringen.

Departementet har vurdert om innkalling av vitner til rettssaker bør kunne skje per SMS, men har kommet til at selve innkallingen bør gis i dokument form. At forkynnelsen skjer i dokument form, alternativt i samsvar med forslaget om telefonforkynnelse, er likevel ikke til hinder for at informasjon om innkallingen i tillegg kan gis per SMS. Slik uformell informasjonsutveksling, herunder påminnelser om rettsmøter, kan potensielt hindre unødige utsettelse av rettssaker.

En forutsetning for at regler om elektronisk forkynnelse skal være effektive og fungere, er at den som skal utføre forkynnelsen, besitter eller har tilgang til den elektroniske adressen til rette mottaker. Den elektroniske adressen bør etter departementets syn kunne innhentes på ethvert trinn av saken, også uformelt. Kontaktinformasjonen bør også kunne innhentes fra andre, slik som forsvarer eller bistandsadvokat. Den som bruker adressen, bør, som påpekt ovenfor, gjøres kjent med at forkynnelse kan skje til adressen. For det tilfellet at den som skal motta en forkynnelse ikke har en digital postkasse eller elektronisk adresse, må forkynnelse skje på annen måte.

Forkynnesstidspunktet bør etter departementets syn fastsettes til det tidspunktet den som skal motta en bekreftelse om at forkynnelsen er kommet frem, får en slik bekreftelse. Dette bør gjelde både når slik bekreftelse genereres automatisk ved åpning av det som skal forkynnes, og når slik bekreftelse sendes manuelt fra den som har mottatt det som forkynnes. I høringsnotatet ble det uttalt at forkynnesstidspunktet ved bruk av løsning som genererer automatisk melding, var når oversendelsen av dokumentet som forkynnes ble åpnet av mottakeren. Departementet velger nå å formulere dette på en litt annen måte, ved å vise til det tidspunktet slik automatisk bekreftelse er retur-

net, som er ment å skje umiddelbart etter åpning. For alle praktiske formål vil dette være det samme tidspunktet som var tiltenkt i høringsnotatet.

Departementet opprettholder synspunktet fra høringsnotatet om at det ikke bør være tilstrekkelig at den som forkynner, har bedt om en automatisk lesebekreftelse per e-post, jf. også Prop. 62 L (2017–2018) side 47. Slik det følger av avsnittet ovenfor, mener departementet at det heller ikke bør være slik at det er tilstrekkelig at den det forkynnes overfor, mottar dokumentet. Ved underhåndsforkynnelse overfor advokater bør forkynnesstidspunktet likevel fastsettes på samme måte som i dag.

Det foreslås en adgang til i rettsmøte å pålegge den som skal motta en forkynnelse, å være tilgjengelig per e-post eller en annen elektronisk kommunikasjonskanal i et bestemt tidsrom. Dette medfører også en plikt til å undersøke om en forkynnelse kan ha blitt fanget opp av et eventuelt spamfilter og flyttet til en elektronisk søppelpostkasse. Pålegget skal i så fall innføres i rettsboken. I høringsnotatet ble det foreslått at forkynnelse skulle anses skjedd hvis bekreftelse (mottakskvittering) ikke var inngitt «innen rimelig tid» etter utløpet av pålegget. Flere høringsinstanser hadde bemerkninger til dette. I lys av dette synes det å være mest hensiktsmessig og forutberegnelig med en regel om at bekreftelsen må inngis innen utløpet av et bestemt tidsrom, slik pålegget vil fastsette, og at forkynnelse anses skjedd senest ved utløpet av dette tidsrommet dersom bekreftelse ikke er returnert tidligere. Det foreslås her å ta inn en regulering om at dette gjelder med forbehold om at det ikke er grunn til å tro at det foreligger gyldig fravær, se til sammenligning tvisteloven § 13-4.

3.4.3 Telefonforkynnelse

Departementet mener at det bør innføres en adgang til å forkynne over telefon eller andre kommunikasjonsmidler for overføring av lyd eller lyd og bilde (fjernmøteløsninger). Det vises særlig til at dette er en mulighet i svensk rett og dansk rett, og at forslaget om muntlig forkynnelse fikk bred støtte i høringen.

I høringsnotatet foreslo departementet at dokumentets hovedinnhold skulle gjengis ved telefonforkynnelse. På bakgrunn av høringen har departementet funnet grunn til å endre dette, slik at ikke lenger bare hovedinnholdet, men alt som skal forkynnes, skal gjengis overfor den som skal motta forkynnelsen. Departementet viser særlig til høringssvarene fra Agder lagmannsrett og

Gulating lagmannsrett. Departementet har vurdert om det ved forkynnelse av avgjørelser, som et alternativ til å gjengi hovedinnholdet, kunne være tilstrekkelig å gjengi slutningen. Av de samme grunner som fremgår av høringssvarene over, anser ikke departementet en slik løsning som formålstjenlig. Det understrekes at telefonforkynnelse etter dette først og fremst bare bør brukes for enkle forkynnelser, slik som for eksempel innkalling til rettsmøter, og uansett bare i tilfelle av mindre omfangsrike dokumenter.

Telefonforkynnelse reiser noen problemstillinger knyttet til identifikasjon av den som skal motta forkynnelsen, slik enkelte høringsinstanser pekte på i sine høringsvar. Når den som skal motta forkynnelsen på forespørsel har oppgitt et telefonnummer eller annen kontaktinformasjon, har det formodningen for seg at det er rette vedkommende som er å treffe om det opprettes en kommunikasjonsforbindelse til nummeret. Det samme gjelder i utgangspunktet når telefonnumre er hentet ut fra offentlige registre, men i slike tilfeller bør en være klar over at den som står oppført som eier av et nummer, ikke nødvendigvis er den samme som disponerer nummeret. Den som utfører forkynnelsen må i alle tilfelle ha tilstrekkelig grunn til å tro at det er rette vedkommende som det forkynnes overfor. Den som utfører forkynnelsen, bør derfor kontrollere fødselsdatoen til den det skal forkynnes overfor, eller eventuelt andre opplysninger som er egnet til å identifisere vedkommende. Isolert sett er det altså ikke nok at den som ringes opp, vedkjenner seg å være rette vedkommende, så lenge dette ikke underbygges av andre omstendigheter. Det foreslås derfor at lovforslaget utformes slik at dette kommer tydeligere til uttrykk.

Departementet foreslo i høringsnotatet at det som vilkår for å anse forkynnelse som skjedd, også må kreves at den som ringes, antas å ha forstått samtalen og formålet med den. Enkelte høringsinstanser ga uttrykk for at dette ikke var et egnet vilkår. Vilåret var ment som en sikkerhetsventil for tilfeller hvor det oppnås kontakt, men hvor omstendigheter likevel tilsier at telefonsamtalen ikke oppfattes som en forkynnelse av den som skal motta den. Dette kan for eksempel være tilfelle når den som ringes, ikke forstår språket, eller på grunn av sykdomstilstand, ruspåvirkning eller liknende åpenbart er ute av stand til å forstå at det meddeles en beskjed. Det foreslås ikke å lovfeste dette kravet, men det må kunne legges til grunn at den som forkynner er særlig oppmerksom på slike eventuelle forhold.

En forutsetning for at telefonforkynnelse skal kunne fungere, er at den som skal utføre forkynnelsen, har telefonnummeret eller annen relevant kontaktinformasjon til den som skal motta forkynnelsen. Kontaktinformasjon kan hentes ut fra offentlige registre, oppgis av andre offentlige myndigheter eller innhentes fra den som innehar nummeret personlig, for eksempel i et rettsmøte. Den som skal motta forkynnelsen, bør likevel på forhånd gjøres klar over at forkynnelse kan skje ved bruk av telefon eller andre kommunikasjonsmidler.

Det bør etter departementets syn også være slik at det som skal forkynnes, enten før eller etter telefonforkynnelse, i tillegg oversendes eller overbringes til den det skal forkynnes overfor. Dette bør fortrinnsvis gjøres elektronisk når dette er mulig, men ellers per vanlig post eller ved andre metoder. En slik oversendelse eller overbringelse bør likevel ikke være et vilkår for å anse forkynnelse som skjedd.

Etter telefonforkynnelsen bør det også sendes en bekreftelse på forkynnelsen til mottakeren. Dersom det som har blitt forkynt, ikke ennå har blitt oversendt, bør dette inngå i oversendelsen. Slik bekreftelse kan da sendes gjennom en elektronisk løsning eller i vanlig post. Bekreftelsen bør bare være å anse som en orientering til mottakeren, slik at det ikke får noen rettsvirkninger om bekreftelsen ikke når fram til mottakeren. Bekreftelsen bør også kunne sendes som SMS, så lenge dokumentet med det som skal forkynnes ellers er oversendt og kommer fram til den det har blitt forkynt overfor. Heller ikke en slik etterfølgende bekreftelse bør være et vilkår for å anse forkynnelse som skjedd.

Det foreslås en adgang til i rettsmøte å pålegge noen å være tilgjengelig for forkynnelse i et bestemt tidsrom på et bestemt telefonnummer eller en annen kommunikasjonsløsning for overføring av lyd eller video. Pålegget skal i så fall føres inn i rettsboken. For at telefonforkynnelse skal kunne fungere effektivt, bør forkynnelse kunne anses som skjedd selv om det ikke oppnås kontakt med mottakeren, når det i det bestemte tidsrommet er gjort minst to forsøk på å nå den som skal motta forkynnelsen. Dette bør imidlertid ikke gjelde om den som skal forkynne, har grunn til å tro at mottakeren har gyldig fravær, se til sammenligning tvisteloven § 13-4. Det understrekes at også når det ikke oppnås kontakt i det bestemte tidsrommet, skal det oversendes en bekreftelse og kopi av det som ble forkynt. Dette bør i så fall den som skal motta forkynnelsen, gjøres kjent med.

4 Overføring av saker mellom sideordnede domstoler

4.1 Gjeldende rett

Domstolenes geografiske virkeområder (rettskretsene) og regler om verneting bestemmer ved hvilke domstoler rettssaker skal behandles. Saker fordeles i utgangspunktet mellom domstolene etter geografisk tilknytning. Sivile saker skal for eksempel som utgangspunkt behandles i rettskretsen hvor saksøkte bor eller saksøktes virksomhet har hovedkontor, og straffesaker i rettskretsen hvor den straffbare handlingen fant sted. For saker i jordskifterettene er utgangspunktet eiendommenes beliggenhet.

En sak som i samsvar med vernetingsreglene er brakt inn for et forliksråd, en tingrett, jordskifterett eller lagmannsrett, kan overføres til en annen domstol i samme instans (en sideordnet domstol) etter domstoloven § 38. Bestemmelsen gjelder sivile saker, herunder skjønnsaker, tvangsfullbyrdsessaker og skiftesaker, straffesaker, også private straffesaker, og ankesaker. Etter bestemmelsen kan saker overføres når særlige grunner gjør det påkrevd eller hensiktsmessig. Overføring kan skje etter søknad fra en part eller etter domstolens egne initiativ. Motparten, eller begge partene om domstolen av eget tiltak har tatt opp overføringsspørsmålet, skal gis anledning til å uttale seg før det tas en beslutning. Det samme gjelder domstolen som en sak vurderes overført til. Motsetter denne domstolen seg å overta saken, avgjøres spørsmålet av domstolen som er nærmest overordnet den domstolen saken ble brakt inn for (ankeinstansen), eller av Høyesteretts ankeutvalg, om saken står for lagmannsretten. Beslutningen om overføring kan ikke angripes.

4.2 Forslaget i høringsnotatet og høringsinstansenes syn

Departementet varslet i Prop. 56 L (2019–2020) punkt 3.4 at det kunne bli aktuelt å foreslå midlertidige regler om enklere overføring av saker mellom sideordnede domstoler, for eksempel om en domstol som følge av utbruddet av covid-19 må

stenge eller har særlig lav bemanning. I høringsnotatet 27. april 2020 foreslo departementet en bestemmelse som åpnet for overføring av saker mellom sideordnede domstoler når det var påkrevd eller hensiktsmessig for å avhjelpe konsekvenser av utbruddet av covid-19. Forslaget var særlig begrunnet i at mange av førsteinstansdomstolene har få dommere og er sårbare ved fravær og andre driftsforstyrrelser, og at det er viktig å utnytte domstolens samlede ressurser effektivt og rasjonelt, slik at ikke saker utsettes unødig.

Følgende høringsinstanser støttet i det vesentlige forslaget: *Den norske Dommerforening, Domstoladministrasjonen, Fredrikstad tingrett og Halden tingrett, Hedmark og Oppland statsadvokatembeter, Hordaland, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter, Innlandet politidistrikt, Inntrøndelag tingrett, Kristiansand tingrett, Landbruks- og matdepartementet, Landsforeningen for volds ofre, Landsorganisasjonen i Norge, Nordland statsadvokatembeter, Oslo statsadvokatembeter, Riksadvokaten, Stavanger tingrett, Sør-Gudbrandsdal tingrett og Nord-Gudbrandsdal tingrett, Vestfold tingrett, Vestoppland og Sør-Gudbrandsdal jordskifterett og Østfold jordskifterett.*

Sør-Trøndelag tingrett og Fosen tingrett støttet ikke forslaget, og uttalte:

«Det er behov for fleksibilitet mellom domstoler, også dersom enkeltdomstoler skulle få så store problemer at de ikke greier å forvalte porteføljen sin på tilfredsstillende måte. Det er imidlertid lite naturlig at lagmannsrettene skal gis myndighet til å overføre saker mellom tingretter i slike tilfeller, bl. a. fordi de neppe har gode forutsetninger for å vurdere belastnings- og ressursituasjonen i de ulike tingrettene. Lagmannsrettene har heller ikke oversikt over hvilke omdisponeringer som bør gjøres i tingrettene, verken på kort eller lang sikt.

Det er de involverte domstolene som er nærmest til å vurdere de administrative og personmessige konsekvenser av den slik overføring, herunder konsekvenser for avviklingen av øvrig portefølje. Omfordeling av saker i tilfeller som forslaget omhandler vil kunne være

svært belastende for den domstolen som får saker tilført og må håndteres i et mer helhetlig perspektiv.

Beslutningen det her er foreslått å gi lagmannsrettene over tingrettene er et uheldig inngrep i tingrettens selvstyre og daglige drift som det ikke er grunnlag for. Spesielt problematisk er det at forslaget legger opp til at overføring ikke krever samtykke hos mottagende domstol.»

Sør-Trøndelag tingrett og Fosen tingrett viste videre til alternative avhjelpende tiltak, og mente på bakgrunn av disse, at det ikke var behov for endringer:

«De eksisterende hjemlene i domstoloven § 19 (2) og § 38 gir sammen med § 44 (2) om å sette rett utenfor egen rettskrets de nødvendige virkemidler for å løse utfordringer som evt. måtte oppstå knyttet til den problemstillingen forslaget tar opp.»

Nord-Troms tingrett uttalte at det må gjøres en grundig og helhetlig vurdering av om saker bør overføres, herunder av kapasiteten i den domstolen det er aktuelt å overføre saker til, samt om den opprinnelige domstolen i stedet kan behandle saken utenfor egen rettskrets etter domstoloven § 44.

Hedmark og Oppland statsadvokatembeter forutsatte at det var domstolen som skal behandle saken, som skal beramme den, og at beramning skjer i forståelse med aktor.

Høringsinstansene som uttalte seg om spørsmålet, sluttet seg til departementets vurdering og begrunnelse for at kompetansen til å beslutte overføring etter bestemmelsen, bør ligge til en overordnet domstol, og ikke til Domstoladministrasjonen eller andre. Dette gjaldt *Borgarting lagmannsrett*, *Domstoladministrasjonen*, *Norges Høyesterett* og *Sør-Gudbrandsdal tingrett* og *Nord-Gudbrandsdal tingrett*.

4.3 Departementets vurdering

Departementet mener at det er behov for mer fleksible regler for overføring av saker hvor en domstol på grunn av utbruddet av covid-19 må stenge eller har så lav bemanning at det ikke er praktisk mulig eller hensiktsmessig å behandle saker ved domstolen. Forslaget til bestemmelse fikk bred støtte i høringen. Det foreslås på denne bakgrunn å opprettholde forslaget i høringsnotatet 27. april 2020.

Etter forslaget kan saker overføres mellom sideordnede domstoler når det er påkrevd eller hensiktsmessig. Vilkårene skal forstås på samme måte som i domstoloven § 38, hvilket betyr at overføring kan besluttes om det alt i alt anses som mest hensiktsmessig. Det bør være adgang til å overføre saker når ressurs hensyn tilsier det, slik retsplejeloven § 245 a åpner for i dansk rett. Det kan medføre negative samfunnsøkonomiske konsekvenser at saker utsettes ved en domstol, når de kan behandles ved en annen domstol. Forslaget kan, sammen med andre virkemidler for å utnytte domstolens samlede ressurser, bidra til en mer effektiv og hensiktsmessig saksavvikling. Det vises til merknadene til bestemmelsen for nærmere retningslinjer for vurderingen.

Forslaget om at myndigheten til å beslutte overføring skulle legges til overordnet domstol, fikk, med ett unntak, støtte i høringen. Departementet opprettholder dette forslaget. Det vises til at ordningen er i samsvar med domstoloven § 38, og med konkursloven § 146, som regulerer overføring av saker om gjeldsforhandling og konkurs. Ordningen samsvarer også med domstoloven § 119, som fastslår at når en part har krevd at samtlige eller de fleste dommerne ved en domstol skal vike sete som ugilde til å delta i behandlingen av en sak, ligger myndigheten til å beslutte overføring hos ankeinstansen etter søknad fra domstolleder, eller, etter rettspraksis, med samtykke fra eller etter anmodning fra domstolleder. Høyesteretts ankeutvalg har overføringskompetanse om saken står for lagmannsretten, jf. domstoloven § 119.

Når det er spørsmål om overføring av saker fra en domstol som ikke er stengt, mener departementet at kompetansen til å beslutte overføring bør ligge hos den overordnede instansen, men at overføring bør forutsette en anmodning fra underinstansen. Domstolen som det er aktuelt å overføre en sak til, bør gis anledning til å uttale seg om spørsmålet. Det samme gjelder partene i saken. Etter departementets syn bør det likevel ikke oppstilles et krav om samtykke til overføring fra partene og domstolen. At overføring kan skje uten samtykke når det besluttes av overordnet instans, er også ordningen etter konkursloven § 146 annet ledd. Som noen av høringsinstansene peker på, er det viktig at overføring og beramning av saker skjer i forståelse med de involverte aktørene og etter dialog mellom domstolene. Dette ivaretar også tingrettens selvstyre. Det forutsettes at de berørte domstolene og partene bistår den beslutende myndighet med relevante opplysninger så langt råd er, slik at ikke merbelastningen for domstolen som beslutter overføring blir større enn

høyst nødvendig. Gjennom dialog kan man få belyst de administrative og personellmessige konsekvensene av en overføring. Den som beslutter overføringen, må derfor gis nødvendige forutsetninger for å vurdere om overføring bør skje. Om en domstol er stengt, bør det derimot ikke kreves en anmodning fra domstolleder.

Sør-Trøndelag tingrett og Fosen tingrett ga i høringen uttrykk for at det ikke vil være behov for den foreslåtte bestemmelsen om overføring av saker, fordi domstoloven § 19 annet ledd, § 38 og § 44 annet ledd sammen gir nødvendige virkemidler for å avhjelpe de negative konsekvensene som kan oppstå som følge av covid-19-utbruddet. Departementet vil i den anledning bemerke at domstoloven § 19 annet ledd, som under de rådende forholdene må åpne for tilkalling av dommere som er villige til å gjøre tjeneste fra andre tingretter i samme eller et annet lagdømme, til domstoler som lider av driftsforstyrrelser, er et virkemiddel som bør brukes når det er formålstjenlig. Bestemmelsen gjelder imidlertid bare tilkalling til én eller flere bestemte saker og forutsetter reising. Som Nord-Troms tingrett og Sør-Trøndelag tingrett og Fosen tingrett påpekte i høringen, åpner også domstoloven § 44 annet ledd annet punktum for å holde hovedforhandling utenfor rettskretsen når det foreligger særlige grunner. Bestemmelsen kan tenkes brukt for eksempel når en domstol «mangler stor rettssal og heller ikke kan få leid store nok lokaler til å romme behandlingen av en omfattende straffesak», og «ellers kan praktiske og sikkerhetsmessige hensyn i unntakstilfelle tilsi at det nyttes egnede lokaler» utenfor rettskretsen, se Ot.prp. nr. 25 (1994–95) punkt 3.5.2 side 12. Utover virkemidlene som høringsinstansene trakk fram, viser departementet til at domstoloven § 55 e åpner for å konstituere dommere ved sideordnede domstoler, og til at Domstoladministrasjonen kan opprette felles faste dommerstillinger for flere domstoler etter domstoloven § 33. Departementet mener at disse virkemidlene bør brukes når det er formålstjenlig for å avhjelpe situasjonen etter utbruddet av covid-19, men er av den oppfatning at virkemidlene har sine begrensninger og ikke er tilstrekkelige, slik at det er behov også for en mer fleksibel regel for overføring av saker.

Som det ble redegjort for i høringsnotatet, gir domstoloven § 38 hjemmel for å overføre saker mellom sideordnede domstoler også i den foreliggende situasjonen. Bestemmelsen gjelder likevel bare overføring av konkrete saker, og den krever i utgangspunktet blant annet samtykke fra domstolen det er aktuelt å overføre saken til. Dette gjør bestemmelsen lite egnet om det skulle oppstå stans i en domstols drift, og overføringsadgangen må etter departementets syn sies å være lite fleksibel. Denne mangelen på fleksibilitet vil kunne bli problematisk særlig under omstendigheter som situasjonen med utbruddet av covid-19 medfører, hvor sykdomsutbrudd og karantene- og isolasjonsplikt kan føre til at domstoler ikke er i stand til å behandle saker de ellers kunne behandlet.

Departementet vil særlig vise til Domstolkommisjonens kartlegging av den dømmende bemanningen i domstolene i dag. I NOU 2019: 17 Domstolstruktur pekte utvalget på at 15 tingretter har én embetsdommer, og at mer enn halvparten av de 60 tingrettene har tre eller færre embetsdommere. Utvalgets kartlegging viste videre at jordskifterettene gjennomgående er enda mindre, om lag halvparten av disse har ett eller to dømmende årsverk. Med en slik bemanningssituasjon, ser departementet at utbruddet av covid-19 kan medføre et behov for en mer fleksibel adgang til å overføre saker mellom domstoler enn domstoloven § 38 gir i dag. Først og fremst vil behovet melde seg i tilfeller der en domstol må stenge helt ned eller har så lav bemanning at det ikke er mulig å få behandlet flere saker, men behovet kan også oppstå i andre tilfeller, for eksempel om en domstol ikke har rettssaler eller utstyr slik at det kan gjennomføres rettssaker samtidig som smittevernregler og smittevernråd overholdes.

Adgangen til overføring bør etter departementets syn ikke begrenses til domstoler som er tilgrensende. Saker bør i alminnelighet likevel ikke flyttes lenger enn det er behov for. Konkrete forhold kan likevel tilsi at det i den enkelte sak ikke er behov for behandling i nærhet til vernettinget, og det bør da være adgang til å flytte saker ut av regionen om det er forsvarlig.

5 Skriftlig behandling i jordskifteretten

5.1 Gjeldende rett

Muntlighetsprinsippet og bevisumiddelbarhetsprinsippet gjelder også i jordskiftesaker. Etter jordskiftelova § 6-12 annet ledd skal forhandlingene i rettsmøte være muntlige, og bevis skal føres direkte for retten. I tredje ledd går det frem at saksbehandlingsreglene om hovedforhandlingen i tvisteloven §§ 9-13 til 9-17 gjelder så langt de passer ved behandlingen av tvister i rettsfastsettende saker. Reglene om skriftlig behandling i tvisteloven § 9-9 annet ledd til fjerde ledd er imidlertid ikke gitt anvendelse. Etter disse reglene kan partene med rettens samtykke avtale at tvisten helt eller delvis avgjøres ved skriftlig behandling, jf. tvisteloven § 9-9 annet ledd. Retten kan også fastsette at partene skal inngi skriftlige innlegg for særlig kompliserte rettslige eller faktiske spørsmål eller pålegge partene å inngi kortfattede og systematiserte redegjørelser for de faktiske forhold, jf. tvisteloven § 9-9 tredje og fjerde ledd. I Prop. 101 L (2012–2013) side 265 og 449 er det forutsatt at de deler av tvisteloven som ikke er gjort gjeldende, kan anvendes analogisk dersom det er behov for det.

I jordskiftelova kapittel 6 V er det gitt egne regler om fremleggelse av forslag til jordskifteavgjørelser og forslag til avgjørelse om fastsetting av grenser eller rettigheter. Reglene fastsetter en plikt for jordskifteretten til å sørge for at det i visse tilfeller blir utarbeidet og lagt frem et skriftlig forslag til avgjørelse, samt sikre kontradiksjon ved at partene får mulighet til å uttale seg om forslaget, se Prop. 101 L (2012–2013) side 299.

Jordskiftelova § 6-21 gjelder de rettsendrende sakene, hvor avgjørelsesformen er jordskifteavgjørelse, og bestemmer at retten for angitte typer saker skal utarbeide et forslag til avgjørelse. Kravet gjelder for verdsetting og utforming av jordskiftet, fordeling av planskapt netto verdiøkning og den endelige jordskifteløsningen, jf. jordskiftelova § 6-23 fjerde ledd bokstav b, f, og h. Forslaget til jordskifteavgjørelse skal legges skriftlig frem for partene for uttalelse og deretter behandles i rettsmøte hvor partene og rettens medlemmer er fysisk til stede. Etter fjerde ledd kan imidlertid

retten, dersom den mener det ikke er behov for å avholde nytt rettsmøte og ingen av partene motsetter seg det, bestemme at forslaget skal behandles skriftlig. Jordskifteretten avsier da jordskifteavgjørelsen etter å ha vurdert merknadene fra partene. Etter jordskiftelova § 8-1 første ledd kan jordskifterettens avgjørelser overprøves ved anke til lagmannsretten. Det følger av tredje ledd at reglene i jordskiftelova kapittel 6 gjelder så langt de passer ved anke over jordskifteavgjørelser.

For rettsfastsettende saker hvor det ikke er tvist – det vil si tilfeller hvor partene har kommet til enighet – følger det av jordskiftelova § 6-22 at jordskifteretten skal utarbeide et forslag som viser resultatet av dommen. Partene skal gis anledning til å uttale seg om forslaget. I motsetning til det som følger av § 6-21, skal behandlingen skje skriftlig, med mindre retten eller noen av partene mener det er nødvendig med behandling i rettsmøte.

5.2 Forslaget i høringsnotatet og høringsinstansenes syn

I høringsnotatet 27. april 2020 foreslo departementet at tvisteloven § 9-9 annet til fjerde ledd skulle gis tilsvarende anvendelse for rettsfastsettende jordskiftesaker.

Departementet foreslo også å åpne for at behandlingen av forslag til avgjørelser etter jordskiftelova §§ 6-21 og 6-22 kan skje skriftlig, uavhengig av partenes samtykke, så lenge saken egner seg for det og retten finner behandlingsmåten forsvarlig.

Følgende høringsinstanser støttet forslaget: *Akershus og Oslo jordskifterett, Domstoladministrasjonen, Frostating lagmannsrett, Jordskifterettene på Agder, Landbruks- og matdepartementet, Nord- og Midhordland jordskifterett og Indre Hordaland jordskifterett, Vestoppland og Sør-Gudbrandsdal jordskifterett og Østfold jordskifterett.*

Østfold jordskifterett mente at tvisteloven § 9-9 om skriftlig behandling også burde omfatte rettsendrende saker, da en slik adgang vil muliggjøre gjennomføring av flere saker.

Frostatting lagmannsrett mente at endringene som gjelder jordskiftelova §§ 6-21 og 6-22, også bør få virkning for saksbehandlingen i lagmannsretten ved anke over jordskifteavgjørelse, jf. jordskiftelova § 8-1 tredje ledd.

5.3 Departementets vurdering

Departementet mener at det som følge av covid-19-utbruddet er grunn til å gi reglene om skriftlig behandling i tvisteloven § 9-9 annet til fjerde ledd tilsvarende anvendelse for jordskifterettene. En slik endring innebærer at jordskifteretten får mulighet til å gi samtykke til å behandle en tvist i rettsfastsettende saker fullt ut ved skriftlig behandling når partene har avtalt det. Videre vil jordskifteretten kunne fastsette at partene skal inngi skriftlige innlegg for særlig kompliserte rettslige eller faktiske spørsmål, og pålegge partene å inngi kortfattede og systematiserte redegjørelser for de faktiske forhold.

Et grunnleggende vilkår for å gi samtykke til skriftlig behandling etter tvisteloven § 9-9 annet ledd er at det er forenlig med hensynet til forsvarlig behandling, jf. NOU 2001: 32 B Rett på sak side 753. Dette innebærer blant annet at det må foreligge et forsvarlig og tilstrekkelig avgjørelsesgrunnlag, og at retten til og behovet for kontradiksjon ivaretas på en tilfredsstillende måte. Før det blir gitt samtykke til at saken skal behandles skriftlig, må jordskifteretten vurdere sakens karakter og partenes behov. Det må også tas hensyn til at 2/3 av partene i saker som føres for jord-

skifterettene, er selvprosederende. Etter tvisteloven § 9-9 annet ledd annet punktum er det et absolutt vilkår for å gi samtykke til skriftlig behandling at det vil gi en mer effektiv og prosessøkonomisk behandling. Departementet antar at dette vilkåret normalt vil være oppfylt så lenge covid-19-situasjonen pågår, men forutsetter at spørsmålet skal vurderes konkret i det enkelte tilfelle.

Når det gjelder skriftlig behandling av forslag til avgjørelser etter jordskiftelova §§ 6-21 og 6-22, mener departementet at det i den foreliggende situasjonen er ønskelig å gi en regel som midlertidig åpner for at denne delen av prosessen kan skje skriftlig, uavhengig av partenes samtykke. Selv om retten bør legge vekt på partenes syn, bør ikke manglende samtykke nødvendigvis stenge for skriftlig behandling når saken egner seg for det og retten finner behandlingsmåten forsvarlig. Ved vurderingen må det blant annet ses hen til om avgjørelsesgrunnlaget er tilstrekkelig, og om partenes rett til kontradiksjon er ivaretatt, samt om det er mer hensiktsmessig å avhjelpe smittefaren ved hjelp av fjernmøteteknologi.

Etter jordskiftelova § 8-1 tredje ledd gjelder reglene i jordskiftelova kapittel 6 så langt de passer ved anke over jordskifteavgjørelser. Departementet legger til grunn at den foreslåtte bestemmelsen om skriftlig behandling av forslag til jordskifteavgjørelser vil gjelde tilsvarende for lagmannsrettens behandling av anker over jordskifteavgjørelser, selv om bestemmelsen formelt sett ikke er plassert i jordskiftelova kapittel 6.

6 Meddommervalg, trekningkretser og tilkalling av meddommere

6.1 Valg av meddommere og skjønnsmedlemmer

6.1.1 Gjeldende rett

I hvert lagsogn skal det for lagmannsrettssaker være ett utvalg av kvinnelige meddommere og ett utvalg av mannlige meddommere, jf. domstoloven § 64. Det samme gjelder for hvert domsogn for tingrettssaker.

Meddommere til meddommerutvalgene velges av kommunestyret hvert fjerde år, jf. domstoloven §§ 66 og 68. Valget foretas innen 1. juli året etter hvert kommunestyrevalg, jf. domstoloven § 66 første ledd annet punktum. Kommunene skal sende en oversikt over valgte meddommere til domstolen innen 15. september samme år, jf. domstoloven § 69 annet ledd.

Funksjonstiden for meddommerne i utvalget er fire år og gjelder fra 1. januar året etter meddommervalget, jf. domstoloven § 66 første ledd annet punktum.

I hvert jordskiftesogn skal det være et særskilt utvalg av jordskiftemeddommere. Utvalget utpekes etter reglene i domstoloven om valg av meddommere, jf. jordskifteloven § 2-5 annet ledd første punktum.

I hvert fylke skal det være et utvalg av skjønnsmedlemmer, jf. skjønnsprosessloven § 14. Disse oppnevnes av fylkestinget etter forslag fra tingrettene og fra kommunestyrene. Oppnevningen foretas innen 15. oktober året etter hvert kommunestyrevalg og gjelder for fire år fra 1. januar det påfølgende året. Innen 1. november samme år skal Fylkesrådmannen sende en oppgave over alle skjønnsmedlemmer i det fylkesvise utvalg til tingrettene og jordskifterettene i fylket og til vedkommende lagmannsrett.

6.1.2 Forslaget i Domstoladministrasjonens høringsnotat og høringsinstansenes syn

Det skal i 2020 velges nye utvalg for meddommere, jordskiftemeddommere og skjønnsmed-

lemmer som skal fungere fra 1. januar 2021 til 31. desember 2024.

Domstoladministrasjonen foreslår en bestemmelse som gir Domstoladministrasjonen adgang til å forlenge tjenesteperioden til meddommerutvalgene og utvalgene av skjønnsmedlemmer. Forslaget er begrunnet i usikkerhet om covid-19-epidemien vil kunne påvirke kommunenes evne til å oppfylle lovens frister for valg og innrapportering av meddommere. Kort tid etter fristene for innrapportering av nye meddommere og skjønnsmedlemmer (15. september og 1. november) begynner domstolene å trekke meddommere fra de nye utvalgene til saker berammet etter årsskiftet. Domstoladministrasjonen viser til at det vil kunne forsinke berømmelse og avvikling av saker etter årsskiftet dersom valg eller innrapportering av meddommere blir forsinket. Uavhengig av dette viser Domstoladministrasjonen til at valg og innrapportering av nye meddommere erfaringsvis fører til en stor pågang fra kommunene til domstolene, og at en mulighet for å forlenge funksjonstiden for utvalgene vil kunne lempe totalbelastningen for domstolene i en krevende situasjon.

Følgende høringsinstanser støttet forslaget: *Agder lagmannsrett, Akershus og Oslo jordskifterett, Asker og Bærum tingrett, Den norske Dommerforenings lokallag i Sør-Trøndelag tingrett og Fosen tingrett, Frostating lagmannsrett, Gulating lagmannsrett, Kristiansand tingrett, Landbruks- og matdepartementet, Olav Bruflot, Oslo tingrett, Sør-Trøndelag tingrett og Fosen tingrett, Vestoppland og Sør-Gudbrandsdal jordskifterett og Østfold jordskifterett.*

Frostating lagmannsrett uttalte:

«En hjemmel for en forlengelse av funksjonstiden til det eksisterende meddommerutvalg og skjønnsmedlemmer, vil være en fornuftig sikkerhetsforanstaltning, som kan spare lagmannsrettene for en god del arbeid. Det er høyst usikkert hvor lenge smittefaren vil vare, og følgelig vanskelig å si om de problemer knyttet til etablering av nye meddommer- og skjønnsutvalg som skisseres, vil slå til. Det er

all grunn til å tenke litt 'føre var' slik situasjonen er nå.»

Gulating lagmannsrett mente det beste vil være å forlenge tjenestetiden for de eksisterende meddommerutvalgene allerede nå, slik at alle aktører vet hva de har å forholde seg til. *Gulating lagmannsrett* uttalte:

«Forslaget om at Domstoladministrasjonen får høve til å forlenga tenestetida på eit senare tidspunkt, vil skapa uvisse og gje eit kontinuerleg forklaringsbehov som må møtast av domstolane fortløpande. Dette er såleis inga tilstrekkelig løysing på det problemet som er skissert. Det er dessutan gode grunnar for at det er lovgevar sjølv som bør fastsetja ei forlenging av tenestetida.»

Østfold jordskifterett, Vestoppland og Sør-Gudbrandsdal jordskifterett og *Olav Bruflot* mente det var behov for å klargjøre at forlengelsen av funksjonstiden også gjelder for det inneværende jordskiftemeddommerutvalget.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet uttalte at det er uheldig at verken kommunene eller KS var oppført som høringsinstanser etter som kommunene berøres av forslaget i høringsnotatet. *Kommunal- og moderniseringsdepartementet* viste også til at en annen løsning, eventuelt i kombinasjon med den foreslåtte løsningen, kunne være å gi kommunene utsatt frist for valg og innrapportering.

6.1.3 Departementets vurdering

Departementet vurderer det slik at de faktiske forutsetningene for Domstoladministrasjonens forslag har endret seg etter at det ble skrevet og sendt på høring. Smitteutbredelsen i samfunnet er nå på et forholdsvis lavt nivå, og prognosene for utvikling i smitteutbredelsen tilsier ikke at dette vil påvirke kommunenes evne til å avholde meddommervalg.

På forespørsel har Domstoladministrasjonen opplyst at de oppfatter at de fleste kommunene er godt i gang med arbeidet med å forberede meddommervalgene. Et par kommuner har spurt om mulighet til å utsette valgene fordi kommunestyrene ikke har gjennomført digitale kommunestyremøter. Det er videre opplyst at politiet har rask saksbehandlingstid for vandelsvurdering av meddommere, slik at den delen av prosessen ikke medfører forsinkelser.

Domstoladministrasjonen har uttalt at en forlengelse av funksjonstiden for utvalgene må gjø-

res for alle kommuner fordi domstolenes saksbehandlingssystem ikke har mulighet til å skille mellom kommuner som har levert nytt utvalg, og de som ikke har gjort det.

Slik departementet vurderer situasjonen, må det antas at det store flertallet av kommuner vil kunne håndtere valg og innrapportering innen lovens frister. Av hensyn til meddommerne og skjønnsmedlemmene i de nåværende utvalgene og til de nyvalgte medlemmene bør funksjonstiden for inneværende utvalg bare forlenges dersom det er stor risiko for at det i mange kommuner vil oppstå forsinkelser i valg eller innrapportering av nye utvalg på en slik måte at det medfører problemer med å beramme eller avvikle saker etter årsskiftet. Etter departementets syn foreligger det ikke per i dag en slik risiko. En forlengelse av funksjonsperioden for utvalgene i alle kommuner vil være et uforholdsmessig tiltak dersom problemet kun er knyttet til noen få kommuner. Eventuelle utfordringer knyttet til gjennomføring av digitale kommunestyremøter må løses på annen måte enn ved forlengelse av funksjonsperioden for utvalgene. Departementet fremmer derfor ikke forslag om at Domstoladministrasjonen kan forlenge inneværende funksjonsperiode for inneværende utvalg av meddommere og skjønnsmedlemmer.

6.2 Trekningskretser for meddommere

6.2.1 Gjeldende rett

Trekning av meddommere og varameddommere til den enkelte sak skal skje på tilfeldig måte blant alle som er registrert i utvalgene i den trekningskretsen der rettsmøtet skal holdes, jf. domstoloven § 86 annet ledd første punktum. Trekningskretsen er for tingretten domssognet og for lagmannsretten lagsognet, jf. domstoloven § 86 første ledd første punktum. Inndelingen i domssogn og lagsogn er fastsatt i forskrift av 15. november 2019 nr. 1545 om inndelingen av domssogn og lagsdømmer.

Etter domstoloven § 86 første ledd annet punktum kan Domstoladministrasjonen ved forskrift dele lagsogn og domssogn i flere trekningskretser. Slik forskrift er ikke gitt.

6.2.2 Forslaget i Domstoladministrasjonens høringsnotat og høringsinstansenes syn

Domstoladministrasjonen foreslår at domstolleder når smittevern hensyn tilsier det, kan bestemme at meddommere skal trekkes fra den kommunen

hvor rettsmøtet skal holdes. Forslaget er blant annet begrunnet i at mange meddommere har lang reisevei for å komme til stedet hvor rettsmøtet holdes, noe som kan være i strid med smittevernanbefalinger.

Følgende høringsinstanser støttet forslaget: *Agder lagmannsrett, Asker og Bærum tingrett, Borgarting lagmannsrett, Den norske Dommerforenings lokallag i Sør-Trøndelag tingrett og Fosen tingrett, Frostating lagmannsrett, Gulating lagmannsrett, Hålogaland lagmannsrett, Kristiansand tingrett, Landbruks- og matdepartementet, Nord-Troms tingrett og Stavanger tingrett.*

Flere høringsinstanser viste til at mange meddommere innen nåværende trekningkretser kan ha lang reisevei.

Frostating lagmannsrett uttalte:

«Det vil også være en ubetinget lettelse om vi bare kan trekke meddommere fra den kommunen rettsmøtet skal avholdes i. Dette kan, dersom situasjonen vedvarer over tid, kunne gi en høy 'belastning' på meddommerkorpset i den aktuelle kommunen, men det må vi kunne håndtere fra sak til sak. I dag er vi etter loven pålagt å trekke meddommere fra store lagsogn, som regelmessig gir store reiseavstander. Dette vil igjen relativt ofte medføre et behov for overnatting på rettsstedet, med økt smittefare – noe som igjen vil medføre flere fritakssøknader.»

Hålogaland lagmannsrett uttalte:

«Hålogaland lagmannsretts geografiske område strekker seg fra grensa mot Trøndelag i sør og til Svalbard i nord. Vi har tre trekningkretser i lagsognet, en for hvert av de tidligere fylkene Troms og Finnmark, og en for Nordland fylke. Selv innenfor den enkelte trekningkrets er det store reiseavstander, og vi opplever ofte at mange eller alle meddommerne kommer fra kommuner langt unna der saken behandles. Dette innebærer ofte reise med fly og/eller båt og hotellovernattinger. Mange meddommere tar nå kontakt fordi flyruter er kansellert, fordi de ikke ønsker å utsette seg for smittefare på reise eller fordi hjemkommunen har egne karantenerregler. Å skulle stille som meddommere i en slik situasjon er krevende, og i strid med generelle smittevernråd. En raskt regelendring– slik at meddommerne kan trekkes fra den kommunen hvor ankeforhandlingen avholdes – er svært viktig for oss.»

Agder lagmannsrett sluttet seg til forslaget, men uttalte at det også burde være adgang til å trekke meddommere fra bestemte kommuner:

«I utkastet til § 7 er domstollederen gitt adgang til å bestemme at meddommere skal trekkes fra den kommunen hvor rettsmøtet skal holdes. Etter vår oppfatning er det ikke nødvendig eller ønskelig å begrense adgangen så sterkt. I saker som behandles ved lagmannsrettens administrasjonssted i Skien, er det for eksempel ikke noen grunn til å gjøre unntak for meddommere fra en nabokommune som Porsgrunn. Det kan også medføre at meddommere fra kommunen der rettsmøtet holdes, blir uforholdsmessig sterkt belastet. Vi foreslår derfor at domstollederen gis adgang til å bestemme at meddommere skal trekkes fra en eller flere bestemte kommuner i lagsognet.»

Nord-Troms tingrett uttalte:

«Nord-Troms tingrett har en rettskrets med store avstander til omkringliggende kommuner hvor enkelte meddommere vil ha betydelig reisevei til rettsstedet. Dette kan være uheldig i en situasjon hvor reiser bør begrenses i størst mulig grad mellom kommuner, og lovforslaget vil kunne bøte på dette.»

Gulating lagmannsrett reiste spørsmål om domstolleder også bør gis en mulighet til å bytte ut meddommere der trekning allerede har skjedd:

«Slik vi les den føreslegne regelen vil ikkje domstolsleiar i eit slikt tilfelle kunna bestemma at nokre av dei allereie uttrekte meddommarane skal bytast ut. Det er mogleg at den føreslegne regelen gjev domstolsleiar kompetanse til å bestemme at alle skal bytast ut i eit slikt tilfelle, men det er inga god løysing.

Etter vår mening er det difor praktisk svært viktig at domstolsleiar kan bestemme at og uttrekte meddommarar kan bytast ut når smittevernomsyn gjer det naudsynt. I høve til lova si normalordning og grunngevinga for trekning sinstituttet, er dette eit inngripande tiltak frå domstolsleiar si side, som krev klar heimel.

Det er viktig å presisere at dette gjeld kompetansen for domstolsleiar til å byta ut nokre av dei allereie uttrekte meddommarane. Truleg krev det klarare heimelsgrunnlag i ein slik situasjon å byte ut nokre meddommarar enn alle. Ei ordning som inneber at domstolsleiar

må trekkja alle meddommarane på nytt, vil vera svært upraktisk og vanskeleg å håndtera. I normale tider vert det som oftast vanskelegare å få tak i ny meddommarar di nærere saka ein kjem. I den situasjonen vi no står i, vert truleg desse problema enno større enn til vanleg. Det er difor svært viktig at uttrekte meddommarar som ikkje treng bytast ut av smittevernomsyn, kan brukast som planlagt. Vi må unngå ei ordning der domstolsleiar vert tvungen til å trekkja alle meddommarane på nytt.

Allereie før koronatiltaka vart innført i mars, var det trekt meddommarar til svært mange av dei sakene som etter planen skal avviklast fram mot sommaren 2020. Det er såleis praktisk viktig at domstolsleiar får kompetanse i samsvar med det som framgår ovanfor. Vi har ikkje noko bestemt meining om denne avklaring av kompetanse bør skje i sjølve lovtæksten eller om det er tilstrekkeleg at dette vert uttrykt i det som tener som førearbeid. Det viktigaste er at dette kompetanse-spørsmålet vert uttrykkelig avklart.»

6.2.3 Departementets vurdering

Mange domstoler har store trekningkretser som medfører at meddommere er nødt til å reise langt for å komme frem til rettsstedet. Selv om flere av smittevernrestriksjonene er lettet etter at Domstoladministrasjonens høringsnotat ble skrevet i april 2020, er helsemyndighetenes anbefaling fortsatt at man bør unngå å bruke offentlig kommunikasjon hvis mulig, og at man bør forsøke å legge reisen til tidspunkter utenfor rushtiden for å unngå trengsel på offentlig kommunikasjon, på holdeplasser og lignende.

Forslaget om at domstolleder gis en midlertidig mulighet til å begrense trekningen til kommunen hvor rettsmøtet holdes, har fått bred støtte blant høringsinstansene. Ingen har hatt innvendinger mot forslaget.

Departementet vurderer det slik at det fortsatt er behov for å begrense behovet for reising, og at det ikke er vektige hensyn som taler mot forslaget.

Allerede etter dagens regelverk har Domstoladministrasjonen hjemmel til ved forskrift å dele lagsogn og domssogn i flere trekningkretser, jf. domstoloven § 86 første ledd annet punktum. Da bestemmelsen ble innført i sin nåværende form ved endringslov 15. juni 2007 nr. 38, var det ingen av høringsinstansene som hadde innvendinger mot forslaget, se Ot.prp. nr. 22 (2006–2007) punkt 10.3.2.3 side 58.

Domstoladministrasjonen har i høringsnotatet bemerket at det i denne situasjonen er behov for en mer fleksibel regel enn domstoloven § 86 første ledd annet punktum, som gjør det mulig å ta hensyn til lokale behov og gjøre raskere tilpasninger til de til enhver tid gjeldende smittevernråd enn det en forskriftshjemmel gir mulighet for.

Etter Domstoladministrasjonens forslag gis domstolleder en midlertidig kompetanse til å beslutte at meddommere skal trekkes kun fra den kommunen hvor rettsmøtet skal holdes. I likhet med Agder lagmannsrett mener imidlertid departementet at det også er hensiktsmessig å åpne for å trekke meddommere fra kommuner med kort reiseavstand til kommunen der rettsmøtet skal holdes. Med en slik regel vil man lettere unngå å overbelaste meddommere fra kommunen der rettsmøtet holdes. En lignende kompetanse har domstolleder i dag etter domstoloven § 86 annet ledd annet punktum, som lyder slik: «Domstollederen kan beslutte at varamedlemmer for meddommerne skal trekkes fra den kommune hvor rettsmøtet skal holdes eller de nærmeste kommuner.» I begrunnelsen for bestemmelsen er det i Ot.prp. nr. 22 (2006–2007) punkt 10.4.4.4 side 69 vist til at det må trekkes varamedlemmer som i praksis har mulighet til å stille på kort varsel, og at kostnadene ved å tilkalle varamedlemmer ikke må bli unødvendig høye.

På denne bakgrunn går departementet inn for et forslag om at domstolleder kan beslutte at meddommere skal trekkes fra den kommunen der rettsmøtet skal holdes, eller fra de kommunene som ligger nærmest denne kommunen. Adgangen skal bare gjelde midlertidig.

I Domstoladministrasjonens forslag var domstolleders kompetanse knyttet til at «smittevern-hensyn tilsier det». Departementet foreslår at lovtæksten utformes generelt, slik at den kan tilpasses ulike konsekvenser av covid-19-utbruddet. Det fremgår av lovens sammenheng og bakgrunnen for forslaget at domstolleders beslutning må være begrunnet i forhold knyttet til covid-19-utbruddet, for eksempel behovet for å begrense reisevirk-somhet. Kompetansen kan derimot ikke benyttes av rent økonomiske hensyn for å spare reiseut-gifter for domstolen til meddommerne.

Forslaget gjelder uttrekning av nye meddommere, men ikke meddommere som allerede er trukket ut til en sak. Som Gulating lagmannsrett peker på, er det mer inngripende å gi domstolleder adgang til å bytte ut meddommere som allerede er trukket ut, særlig hvis domstolleder skal ha kompetanse til å bestemme hvilke meddommere som eventuelt skal byttes ut. Det er et

viktig prinsipp at meddommere til den enkelte sak trekkes ut på en tilfeldig måte. Departementet mener derfor at det bør være opp til den enkelte meddommer som er trukket ut i en sak, å søke fritak begrunnet i lang reisevei.

Forslaget gjelder ikke for jordskiftemeddommere eller skjønnsmedlemmer. Oppnevning av jordskiftemeddommere og varajordskiftemeddommere til den enkelte sak reguleres av jordskifteloven § 2-7. Oppnevning av skjønnsmedlemmer til den enkelte sak reguleres av skjønnsprosessloven § 12.

6.3 Tilkalling av meddommere

6.3.1 Gjeldende rett

Etter domstolloven § 86 annet ledd skal meddommere og varamedlemmer for meddommerne i den enkelte sak trekkes på tilfeldig måte blant alle som er registrert i utvalgene i trekningsskretsen der rettsmøtet skal holdes. Meddommerne og varamedlemmene skal trekkes ut «i god tid før hovedforhandlingen», jf. domstolloven § 88 første ledd.

Dersom en uttrukket meddommer ikke kan gjøre tjeneste eller ikke møter, skal et varamedlem av samme kjønn innkalles, jf. domstolloven § 92 første ledd. Hvis varamedlemmet er forhindret fra å gjøre tjeneste, skal det som hovedregel trekkes ny meddommer.

En meddommer har gyldig fravær hvis sykdom eller andre hindringer gjør det umulig eller uforholdsmessig byrdefullt å møte, jf. domstolloven § 90 første og annet ledd.

Det trekkes meddommere og varamedlemmer etter domstolloven § 92 inntil de to siste virkedagene før rettsmøtet. Etter domstolloven § 93 kan retten, dersom det i løpet av de to siste virkedagene før rettsmøtet eller samme dag som rettsmøtet skal holdes, blir klart at en meddommer ikke møter eller kan gjøre tjeneste og det heller ikke er trukket et varamedlem som kan gjøre tjeneste, tilkalle en meddommer fra utvalgene som kan møte.

6.3.2 Forslaget i Domstoladministrasjonens høringsnotat og høringsinstansenes syn

Domstoladministrasjonen foreslår at tilkalling av meddommere etter domstolloven § 93 kan foretas fra åtte virkedager forut for rettsmøtet. Begrunnelsen for forslaget er muligheten for at mange meddommere vil ha eller få gyldig forfall som følge av covid-19-utbruddet.

Følgende høringsinstanser støttet forslaget: *Agder lagmannsrett, Asker og Bærum tingrett, Bergen tingrett, Borgarting lagmannsrett, Den norske Dommerforenings lokallag i Sør-Trøndelag tingrett og Fosen tingrett, Frostating lagmannsrett, Hålogaland lagmannsrett, Kristiansand tingrett, Nord-Troms tingrett, Oslo tingrett, Stavanger tingrett og Sør-Trøndelag tingrett og Fosen tingrett.*

Frostating lagmannsrett uttalte:

«Vi erfarer at meddommere er bekymret for å bli utsatt for smitte både ved reise til og fra rettsstedet og ved gjennomføring av sakene. Antallet fritakssøknader har økt sterkt, uten at vi har konkrete tall på dette. Selv om dette ikke har voldt store problemer til nå, har vi heller ikke avviklet mange meddomsrettssaker under nåværende smitteregime. Med økt saksavvikling vil problemet kunne forsterkes dramatisk. En mer fleksibel regel om tilkalling av meddommere og varamedlemmer, vil være et godt bidrag til økt saksavvikling.»

Hålogaland lagmannsrett uttalte:

«Vi erfarer at mange meddommere nå ber seg fritatt for oppdraget av ulike grunner. Det vil være ressursbesparende og ubetenkelig å utvide perioden for tilkalling av meddommere i domstolloven § 93 første punktum, som foreslått av Domstoladministrasjonen.»

Oslo tingrett uttalte:

«I disse dager er det svært mange fritakssøknader fra meddommere. Meddommerne begrunner søknadene dels med at de er i en risikogruppe for covid-19, dels med at de jobber i samfunnskritisk virksomhet og derfor ikke bør være borte fra arbeidet. Begge grupper gis fritak. Dagens regel om at man må fortsette å trekke meddommere frem til to dager før rettsmøtet, skaper betydelig merarbeid i en allerede krevende arbeidssituasjon for våre ansatte. I tillegg kommer hensynet til meddommerne, som må møte på kort varsel. Forslaget vil trolig ikke medføre økt bruk av det som i domstolene kalles 'kriselister', idet vi vil benytte meddommere som er trukket ut i saker som skulle gått samme dag, men som utsettes.»

6.3.3 Departementets vurdering

Flere høringsinstanser har erfart at mange meddommere og varamedlemmer søker om fritak

begrunnet i forhold knyttet til covid-19-situasjonen. Forslaget om å kunne tilkalle meddommere fra et tidligere tidspunkt har fått tilslutning blant høringsinstansene. Departementet er enig i at det er behov for en slik regel. Samtidig er det et viktig prinsipp at meddommere trekkes ut på en tilfeldig måte til den enkelte saken. Dette bidrar til å skape legitimitet og tillit til rettens avgjørelser.

I Ot.prp. nr. 22 (2006–2007) om endringer i domstolloven (valg og uttaking av lekdommere) er det i punkt 10.2 om sentrale hensyn ved utforming av reglene uttalt følgende:

«Domstoladministrasjonens arbeidsgruppe for revisjon av domstolloven kapittel 5 [...] har pekt på en rekke hensyn som etter arbeidsgruppens syn bør stå sentralt ved utformingen av reglene om uttak av lagrettedmedlemmer og meddommere. Gruppen har for det første vist til et *prinsipp om tilfeldighet*, som innebærer at uttaket bør skje på en måte som innebærer at det i utgangspunktet er tilfeldig hvem som skal gjøre tjeneste i den enkelte sak. Ikke sjelden er det dissens ved domstolens avgjørelse av en sak. Noe av bakgrunnen for dette er at det kan være forskjellige oppfatninger om en sak, uten at noen av oppfatningene nødvendigvis er 'feil', juridisk sett. Dermed er det klart at utfallet av en sak kan avhenge av hvem som dømmer. På denne bakgrunnen mener arbeidsgruppen at det er viktig at både utformingen og praktiseringen av reglene gir tillit til at rettens sammensetning i den enkelte sak beror på tilfeldigheter, og ikke 'styrt' mot et bestemt resultat.

Blant de øvrige hensyn som arbeidsgruppen har pekt på, er at det er behov for *korrekte avgjørelser om forbigåelse og fritak*, at reglene

må utformes på en måte som innebærer *minst mulig risiko for at saker må utsettes* fordi retten ikke er fulltallig, at reglene om uttak *ikke må medføre større bruk av ressurser i domstolene enn nødvendig*, at innholdet i regelverket må være *lett tilgjengelig*, og at regelverket må være *tilstrekkelig 'elastisk' til at det i noen grad kan tilpasses forholdene i den enkelte domstol.*»

Som det fremgår av sitatet, beror reglene om uttak av meddommere på en avveining av ulike hensyn. I sitatet er også løftet frem behovet for at reglene må utformes slik at de innebærer minst mulig risiko for utsettelse som følge av at retten ikke er fulltallig, og at reglene ikke må medføre større bruk av ressurser i domstolene enn nødvendig. I den pågående situasjonen mener departementet at disse hensynene får større vekt. Domstolene bruker generelt mye ressurser på å få avvirket saker og utføre sin virksomhet under de endrede forutsetningene som utbruddet av covid-19 har ført med seg. Det vil kunne avlaste domstolene om de gis mulighet til å tilkalle meddommere fra et tidligere tidspunkt enn to virkedager før rettsmøtet skal holdes, slik at de slipper å trekke meddommere og varamedlemmer i mange omganger frem til to virkedager før rettsmøtet. Dette vil også gi økt forutberegnelighet og muligheter for tilpasninger for de meddommerne som skal gjøre tjeneste i saken. Også tilkalling av meddommere skal så langt som mulig skje tilfeldig, jf. domstolloven § 93 tredje ledd. Departementet foreslår på denne bakgrunn en bestemmelse om at tilkalling av meddommere etter domstolloven § 93 kan foretas fra åtte virkedager forut for rettsmøtet.

7 Utvidet adgang til tilståelsespådommelse

7.1 Gjeldende rett

Straffeprosessloven § 248 gir adgang til forenklet behandling av en straffesak når siktede tilstår det straffbare forholdet (tilståelsesdom). Dette innebærer at tingretten pådømmer saken uten tiltalebeslutning og hovedforhandling, og at det ikke deltar lekdommere. Det er ikke adgang til å avsi tilståelsesdom i saker med høyere strafferamme enn 10 år.

Reglene om tilståelsesdom er primært begrunnet med prosessøkonomiske hensyn. For både siktede og fornærmede vil det dessuten ofte oppleves som et gode at saken får en rask avslutning. I tillegg vil siktede normalt kunne påregne en viss strafferabatt, jf. straffeloven § 78 bokstav f første alternativ.

For at tingretten skal kunne pådømme en sak som tilståelsesdom, må påtalemyndigheten ha begjært det. I praksis skjer dette ved at påtalemyndigheten sender tingretten en anmodning om rettslig avhør og mulig tilståelsesdom, med angivelse av hva som vil utgjøre en passende straff.

Et grunnleggende vilkår for tilståelsespådommelse er at siktede innen retten har avgitt en «uforbeholden tilståelse som styrkes av de øvrige opplysninger», se § 248 første ledd bokstav a. Dette krever at siktedes rettslige forklaring fullt ut dekker subjektive og objektive vilkår for straff i det aktuelle straffebudet, jf. Rt. 2007 side 1040 avsnitt 16. Det er også et krav at siktede uttrykkelig samtykker til en slik behandlingsmåte. Siktedes samtykke må gis i retten, se Rt. 1999 side 243.

Videre er det et vilkår at tingretten ikke finner pådommelse «betenkelig». At summarisk behandling er betenkelig, kan skyldes sakens art eller andre særlige omstendigheter. I praksis blir eksempelvis alvorlige voldssaker og ranssaker sjelden behandlet ved tilståelsesdom. Bakgrunnen er at det som regel vil måtte skje bevisføring om spørsmål av betydning for straffutmålingen, for eksempel ved forklaring fra fornærmede, jf. Bjerke, Keiserud og Sæther, Straffeprosessloven kommentarutgave bind II (4. utgave, Oslo 2011) side 928.

Som regel møter ikke aktor i et rettsmøte som blir holdt med sikte på tilståelsesdom, jf. påtaleinstruksen § 15-4 annet ledd, som fastsetter at påtalemyndigheten bare bør møte «når det foreligger særlig grunn». Siktede har normalt heller ikke krav på å få oppnevnt forsvarer når en sak er sendt retten til pådommelse som tilståelsessak, jf. straffeprosessloven § 99, jf. § 100 annet ledd. Siktede skal likevel – med enkelte unntak – ha forsvarer når det er spørsmål om å idømme ubetinget fengselsstraff i mer enn 6 måneder.

7.2 Forslaget i Domstoladministrasjonens høringsnotat

Domstoladministrasjonen foreslår en midlertidig bestemmelse som innebærer at straffbare handlinger kan pådømmes ved tilståelsesdom uavhengig av lovbruddets øvre strafferamme, forutsatt at øvrige vilkår for tilståelsespådommelse er oppfylt.

Domstoladministrasjonens utkast til midlertidig lovbestemmelse lyder:

«§ 4 Utvidet adgang til tilståelsespådommelse i tingrett

Etter begjæring fra påtalemyndigheten og med siktedes samtykke kan tingretten pådømme en sak uten tiltalebeslutning og hovedforhandling (tilståelsesdom) etter straffeprosessloven § 248 første ledd bokstav a uavhengig av den øvre strafferammen for den straffbare handlingen som saken gjelder, når retten ikke finner det betenkelig og siktede innen retten har gitt en uforbeholden tilståelse som styrkes av de øvrige opplysninger.»

I høringsnotatet punkt 5.2 og 5.3 er forslaget begrunnet slik:

«Ved tilståelsespådommelse er det normalt kun dommeren, siktede og et rettsvitne, eventuelt forsvarer til stede. I enkelte saker møter også påtalemyndigheten. Det er færre perso-

ner som møtes fysisk i rettssalen enn under hovedforhandling, og rettsmøtene varer også normalt kortere enn hovedforhandlinger. I et smittevernperspektiv er det derfor ønskelig med økt bruk av tilståelsespådømmelse der det er mulig. Det kunne derfor i visse tilfeller være ønskelig med bruk av tilståelsespådømmelse også for straffbare forhold med en øvre strafferamme på mer enn fengsel i 10 år. Dette vil særlig kunne være aktuelt for grove narkotikaovertrедelser som omfatter en meget betydelig mengde, jf. straffeloven § 232 annet ledd, der den øvre strafferammen er fengsel inntil 21 år. [...]

Domstoladministrasjonen mener det er behov for tiltak som kan bidra til å få gjennomført flere straffesaker samtidig som smitteverntiltak overholdes og smitterisiko reduseres. Økt bruk av tilståelsessaker kan være et slikt tiltak. På bakgrunn av at det er et ufravikelig krav at siktede må samtykke til tilståelsespådømmelse og at dommeren ikke finner slik pådømmelse betenkelig, mener Domstoladministrasjonen at det er forsvarlig å gjøre unntak fra strafferammebegrensningen på fengsel inntil 10 år.»

I spesialmerknadene til lovforslaget bemerker Domstoladministrasjonen at utvidelsen antakelig «først og fremst vil være aktuell for pådømmelse av grove narkotikaforbrytelser som omfatter en meget betydelig mengde etter straffeloven § 232 annet ledd», se høringsnotatet punkt 11.

7.3 Høringsinstansenes syn

Følgende høringsinstanser støtter i det vesentlige Domstoladministrasjonens forslag om å utvide adgangen til tilståelsespådømmelse midlertidig: *Advokatforeningen, Den norske Dommerforening, Det nasjonale statsadvokatembetet, Drammen tingrett, Fredrikstad tingrett og Halden tingrett, Hedmark og Oppland statsadvokatembeter, Hordaland, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter, Innlandet politidistrikt, Juridisk rådgivning for kvinner (JURK), Kristiansand tingrett, Nord-Troms tingrett, Oslo politidistrikt, Oslo tingrett, Politidirektoratet, Riksadvokaten, Rogaland statsadvokatembeter, Sogn og Fjordane tingrett, Stavanger tingrett, Sør-Trøndelag tingrett og Fosen tingrett, Sør-Gudbrandsdal tingrett og Nord-Gudbrandsdal tingrett, Troms og Finnmark statsadvokatembeter, Vestfold, Telemark og Buskerud statsadvokatembeter og Vestfold tingrett.*

Flere av høringsinstansene som støtter forslaget, uttaler at en midlertidig utvidelse av adgangen til tilståelsespådømmelse etter forholdene er forsvarlig. For eksempel uttaler *Sør-Trøndelag tingrett og Fosen tingrett*:

«Strafferammen som sådan gir i begrenset grad føringer på betenkeligheten og bevisbildet kan også i disse sakene være så entydig at hensynet til tiltalte og evt. aktuelle fornærmede gir grunn til at saken bør kunne avgjøres på en forenklet måte. På samme måte som forslaget om å gjennomføre straffesak uten meddommere krever også dette forslaget siktedes eget samtykke til slik gjennomføring i tillegg til at retten ikke finner slik pådømmelse betenkelig.»

Forslaget støttes også av *Advokatforeningen*:

«Advokatforeningen er i utgangspunktet positiv til at straffbare handlinger kan pådømmes ved tilståelsesdom uavhengig av øvre strafferamme. Advokatforeningen anser det langt mindre betenkelig at en siktet som gir en uforbeholden tilståelse kan samtykke til en forenklet domstolsbehandling.»

Flere høringsinstanser fremholder at forslaget antakelig vil ha beskjeden betydning for saksavviklingen, og at det er lite aktuelt med tilståelsespådømmelse for mange av de alvorligste straffesakene. Både *Kristiansand tingrett* og *Politidirektoratet* er skeptiske til en utvidet adgang til tilståelsespådømmelse for saker utover narkotika- og vinningslovbrudd. *Oslo statsadvokatembeter* fremmer lignende synspunkter:

«En utvidelse av muligheten for å pådømme saker med mer enn 10 års strafferamme som tilståelsesdom etter strpl. § 248 vil etter Oslo statsadvokatembeters oppfatning, antakelig ha marginal effekt. En utvidelse som foreslått vil i praksis kun gjelde tilståtte saker etter strl § 232 annet ledd – Grov narkotikaovertrедelse som omfatter meget betydelig kvantum, kanskje enkelte overtrедelser av strl. § 328 – Grovt ran. For andre lovbrudd med strafferamme over 10 år, så som overtrедelse av strl. § 283 – Grov mishandling i nære relasjoner, § 293 – Grov voldtekt, § 301 – Grov voldtekt av barn under 14 år og de fleste § 328 – Grovt ran, vil hensynet til fornærmede tilsi at saken ikke behandles som tilståelsesdom. Påtalemyndigheten vil normalt ikke foreslå en slik behandlingsmåte.

Departementet bør vurdere om adgangen til å pådømme lovbrudd med strafferamme på mer enn 10 år bør begrenses til strl. § 232 annet ledd.»

Også *Nordland statsadvokatembeter* mener at man bør vurdere å avgrense utvidelsen til å gjelde straffeloven § 232 annet ledd om grov narkotikaovertrudelse som omfatter en meget betydelig mengde. Høringsinstansen viser til at slike saker ikke har noen fornærmede, og at en tilståelse ofte vil være understøttet av beslag.

Kristiansand tingrett og Vestfold, Buskerud og Telemark Statsadvokatembeter understreker at påtalemyndigheten bør være til stede i rettsmøter der det skjer pådømmelse av lovbrudd med høyere strafferamme enn 10 års fengsel. Førstnevnte uttaler:

«Kristiansand tingrett understreker at påtalemyndigheten alltid bør møte i saker som pådømmes etter § 248 og hvor strafferammen er over 10 år. Dette for eventuelt å kunne trekke tilbake kravet om pådømmelse dersom siktede i retten minimerer sin rolle ut over det som anses forsvarlig i forhold til det foreliggende etterforskningsmateriale og hva påtalemyndigheten mener kan bevisføres ut over enhver rimelig tvil i en hovedforhandling.

Etter Kristiansand tingretts oppfatning bør det vurderes å lovfeste at påtalemyndigheten skal avgi møte ved pådømmelse av saker med mer enn 10 års strafferamme. En er kjent med at riksadvokaten har gitt føringer på dette, men det bør etter Kristiansand tingretts oppfatning være en absolutt regel. En har også erfaring med at påtalemyndigheten ikke møter, selv om straffepåstanden kvalifiserer til at siktede får oppnevnt forsvarer etter loven.»

Ørnulf Øyen og Gert Johan Kjelby påpeker at Domstoladministrasjonens forslag ikke gir noen umiddelbar gevinst for siktede utover en kortere saksbehandlingstid. Det bør derfor vurderes lovendringer som gjør det mer attraktivt for siktede å samtykke til at saken kan pådømmes som tilståelsesdom, for eksempel en regel som tillegger den prosessøkonomiske gevinsten ved en tilståelsesdom større betydning ved straffutmålingen enn det som normalt er tilfelle. Øyen og Kjelby foreslår også å gi påtalemyndigheten adgang til å gi tilsagn om hvilken straff som vil bli påstått.

Etter Øyens og Kjelbys oppfatning bør siktede alltid ha rett til forsvarer der saken omhandler en straffbar handling som kan medføre fengsel i mer

enn 10 år. De mener også at det bør gis overgangsregler som sikrer at den midlertidige lovbestemmelsen bare gjelder der et rettsmøte i en tilståelses sak starter opp mens loven er i kraft, men ikke der oppstart skjer etter utløpet av lovens varighet.

Øyen og Kjelby uttaler videre at det er noe uklart hvordan lovforslaget forholder seg til reguleringen i straffeprosessloven, men antar at meningen bare er å gjøre unntak fra strafferammebegrensningen i § 248 første ledd bokstav a. På denne bakgrunn foreslår de å forenkle bestemmelsen slik:

«Tingretten kan pådømme en sak etter reglene i straffeprosessloven § 248 om tilståelsesdom selv om saken gjelder en straffbar handling kan medføre fengsel i mer enn 10 år.»

Norges institusjon for menneskerettigheter mener departementet i en eventuell proposisjon bør vurdere å omtale relevant praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) om avkall på prosessuelle rettigheter i straffesaker. Det uttales videre:

«Etter vårt syn bør det vurderes om det i en eventuell proposisjon bør gis noen nærmere føringer for når tilståelsesbedømmelse vil være 'ubetenkelig' etter lovutkastet § 4 ved en høyere strafferamme enn 10 års fengsel. Det bør vurderes om det skal komme frem i proposisjonen at der straffutmålingen i betydelig utstrekning kan bero på et skjønn eller der straffenivået i hovedsak ikke er avklart i Høyesteretts praksis, vil tilståelsesdom med en strafferamme på over 10 år kunne være betenkelig.»

Høringsinstansen mener at det kan stilles spørsmål ved om dommerfullmektiger bør behandle såpass alvorlige saker som utvidelsen åpner for. Det uttales videre at det bør overveies større vederlag til forsvarer i slike saker.

Noen få høringsinstanser er entydig negative til å utvide adgangen til tilståelsesbedømmelse. *Det juridiske fakultet ved Universitetet i Tromsø* uttaler:

«Slike saker vil gjennomgående være så alvorlige at de ikke bør unndras den betryggende saksbehandling som en hovedforhandling innebærer. Selv om forslaget forutsetter siktedes samtykke og at retten ikke finner det betenkelig, vil det etter vår oppfatning fremstå

mindre tillitvekkende med tilståelsespådommelse i saker med strafferamme over ti år, med den forenkledde saksbehandlingen dette innebærer – uten meddommere. Videre kan det stilles spørsmål ved hvorvidt det er praktisk at siktede vil samtykke og avgi uforbeholden tilståelse hvor strafferammen overstiger 10 år.»

Den norske Dommerforenings lokallag i Sør-Trøndelag tingrett og Fosen tingrett støtter heller ikke endringsforslaget:

«Vi synes forslaget er betenkelig og kan heller ikke se at det er nødvendig i dagens situasjon. Det er relativt få saker som har en øvre strafferamme på mer enn 10 år. Vi mener at nettopp disse alvorlige sakene må prioriteres avholdt på ordinært vis selv om siktede har tilstått, slik at saken får en forsvarlig behandling med tiltalebeslutning, deltakelse av meddommere og vitneførsel i retten. Selv om siktede har erkjent straffeskyld, kan det ha stor betydning for både siktede og fornærmede at saken behandles på en grundig måte. Straffutmålingen er ofte skjønnsmessig og lekdommerne har her en viktig rolle. Kravet om samtykke og dommerens vurdering av forsvarlighet endrer ikke på dette.

I Norge har vi ikke tradisjon for at siktede kan samtykke seg vekk fra helt grunnleggende rettssikkerhetsprinsipper. Det vises også til at dagens situasjon hvor de teknologiske mulighetene gjør at meddommere om nødvendig kan delta via videolink i disse alvorlige sakene. Straffesakene med strafferamme over 10 år er uansett i et mindretall og bør prioriteres til domstolens største saler.»

7.4 Departementets vurdering

Fra et smittevernperspektiv har tilståelsessaker viktige fordeler. I tillegg til dommeren og siktede er det vanligvis bare 1–2 personer til stede i rettsmøter som holdes med sikte på tilståelsesdom. Rettsmøtene er vanligvis også kortvarige. En økt bruk av tilståelsessaker harmonerer derfor godt med smittevernfaglige anbefalinger om å redusere kontakt mellom personer i rettssalen, se punkt 2.1. Forslaget om midlertidig å oppheve strafferammekravet i straffeprosessloven § 248 fremstår derfor i utgangspunktet som et hensiktsmessig tiltak under de rådende forhold.

Tilståelsespådommelse er likevel en mindre aktuell behandlingsform for mange av de alvorlig-

ste straffesakene. Dette har flere årsaker, men blant de viktigste er hensynet til at fornærmede gis anledning til å legge frem sin versjon av saken. Særlig i alvorlige volds- og sedelighetssaker kan spriket mellom henholdsvis fornærmedes og siktedes forklaring om hendelsesforløpet ha relativt stor betydning for reaksjonsfastsettelsen. Dessuten er saker med høyere strafferamme enn 10 år som regel så alvorlige at de av forsvarlighetsgrunner bør behandles etter straffeprosesslovens ordinære regler for saksforberedelse og gjennomføring av hovedforhandling, se NOU 2016: 24 punkt 18.3.3 side 426. Selv om betenkelighetsvilkåret i § 248 ville gitt domstolene mulighet til å avgrense mot uegnede saker, antar departementet derfor at det er lite å vinne på en generell utvidelse av virkeområdet. Departementet går derfor ikke inn for å oppheve strafferammekravet i straffeprosessloven § 248.

Basert på innspillene i høringen mener likevel departementet at det er på sin plass med et begrenset unntak fra strafferammekravet. Dette gjelder overtredelser av straffebudet om grov narkotikaovertrødelse som omfatter en meget betydelig mengde, jf. straffeloven § 232 annet ledd, som straffes med fengsel fra 3 år inntil 15 år. I slike saker er det ingen fornærmede som det må tas hensyn til, og det foreligger ofte tungtveiende bevis som støtter siktedes tilståelse. De strenge vilkårene for tilståelsespådommelse vil dessuten sikre at det bare er de egnede sakene innen denne sakstypen som undergis en summarisk behandling. Ved siden av kravet om en «uforbeholden tilståelse som styrkes av de øvrige opplysninger», kreves det som kjent at siktede samtykker til behandlingsmåten, og at tingretten ikke finner det «betenkelig». En slik midlertidig utvidelse av virkeområdet i straffeprosessloven § 248 fremstår derfor som forsvarlig.

Overtredelser av straffeloven § 232 annet ledd straffes strengt. Dette tilsier at påtalemyndigheten alltid bør stille i rettsmøtet. Siktede bør også alltid ha forsvarer, selv i tilfeller der vilkårene i straffeprosessloven § 99 unntaksvis ikke er oppfylt. Videre bør ikke slike saker overlates til dommerfullmektiger, sml. Rt. 2007 side 1040 avsnitt 14. Departementet mener at de ovennevnte garantiene bør nedfelles i lovteksten.

Departementet finner ikke tilstrekkelig grunn til å regulere særskilt i lovbestemmelsen hvilken vekt tilståelsen skal tillegges ved straffutmålingen, jf. straffeloven § 78 bokstav f første alternativ. Domstolene må på selvstendig grunnlag avgjøre hvilket fradrag som er riktig i den konkrete saken. I den foreliggende situasjonen bør det imidlertid

ikke være utelukket med en reduksjon opp mot 20 prosent selv om tilståelsen utelukkende har hatt prosessøkonomisk betydning, jf. HR-2018-1987-A avsnitt 10 og Rt. 2010 side 1562 avsnitt 19, sml. HR-2017-1675-A avsnitt 21.

Etter departementets syn vil forslaget være forenlig med Norges konvensjonsforpliktelser, se Den europeiske menneskerettsdomstols (EMD) dom 18. oktober 2006 i sak 18114/02 Hermi mot Italia (avsnitt 73–81) og EMDs storkammerdom

18. desember 2018 i sak 36658/05 Murtazaliyeva mot Russland (avsnitt 17). Slik departementet ser det, er det ikke holdepunkter i konvensjonene for at ordningen med tilståelsesdom må reserveres for saker med 10 års strafferamme eller lavere. En annen sak er at sakens karakter og straffens lengde vil være relevant ved vurderingen av om tilståelsespådommelse er «betenkelig» etter straffeprosessloven § 248. Det vises på dette punkt til spesialmerknadene til forslaget.

8 Endringer i lagmannsrettens sammensetning

8.1 Gjeldende rett

Lagmannsretten skal i straffesaker settes med tre fagdommere når ikke annet er bestemt, jf. domstolloven § 12. I hvilken utstrekning meddommere skal delta, fremgår av straffeprosessloven § 332, jf. domstolloven § 14.

Lagmannsretten skal settes med kun fagdommere i de fleste saker etter *begrenset anke*, som er en fellesbetegnelse på anker over dom som ikke gjelder bevisbedømmelsen under skyldspørsmålet. Både anker over lovanvendelsen og saksbehandlingen er rene fagdommersaker. Det samme gjelder anke over straffutmålingen eller særreaksjon som nevnt i straffeprosessloven § 2 nr. 1 i saker om lovbrudd som kan medføre fengsel i inntil seks år.

Dersom anken omfatter bevisbedømmelsen under skyldspørsmålet – såkalt *fullstendig anke* eller *bevisanke* – settes lagmannsretten med to fagdommere og fem meddommere, jf. straffeprosessloven § 332 første ledd. Lagmannsretten skal også settes med to fagdommere og fem meddommere ved anke over straffutmålingen eller særreaksjon som nevnt i straffeprosessloven § 2 nr. 1 i saker om lovbrudd som kan medføre fengsel i mer enn seks år (de såkalte «seksårssakene»), jf. § 332 første ledd. Ved anker over straffutmålingen avhenger det altså av lovbruddets strafferamme om saken behandles med meddommere eller ikke.

I saker som behandles med meddommere, deltar meddommerne på lik linje med fagdommerne ved avgjørelsen av de spørsmålene som er til behandling. Hvis ankeforhandlingen omfatter flere forhold og kun enkelte av dem krever meddommere, bestemmer § 332 annet ledd at meddommerne skal delta i avgjørelsen av alle spørsmålene saken omfatter.

Etter straffeprosessloven § 35 første ledd krever en avgjørelse av skyldspørsmålet til ugunst for tiltalte i lagmannsretten fem stemmer. Med til sammen syv dommere i lagmannsretten ved behandlingen av anke over bevisbedømmelsen under skyldspørsmålet, jf. straffeprosessloven § 332 første ledd, innebærer dette et kvalifisert

flertall. Av de fem stemmene skal minst én avgis av en fagdommer.

Den alminnelige regel er ellers at rettens avgjørelser treffes ved alminnelig flertall, jf. straffeprosessloven § 35 annet ledd første punktum. Denne regelen kommer til anvendelse ved lagmannsrettens avgjørelser som ikke knytter seg til en anke over bevisbedømmelsen under skyldspørsmålet, altså anker over lovanvendelsen, saksbehandlingen eller avgjørelsen av reaksjonsspørsmålet.

Domstolloven § 15 regulerer adgangen til å fortsette forhandlingene i lagmannsretten hvis noen av rettens medlemmer får forfall underveis. Bestemmelsen fastsetter at forhandlingene kan fortsette så lenge det bare er én fagdommer og én lekdommer som får forfall. I saker som etter straffeprosessloven § 332 første ledd skal settes med to fagdommere og fem meddommere, innebærer dette at forhandlingene kan fortsette med én fagdommer og fire meddommere.

8.2 Forslaget i Domstoladministrasjonens høringsnotat

For at lagmannsrettene i størst mulig grad skal kunne opprettholde virksomheten under utbruddet av covid-19, foreslår Domstoladministrasjonen å redusere bruken av meddommere i en begrenset periode, jf. høringsnotatet punkt 3 side 8–15. Bakgrunnen for forslaget er særlig mangelen på rettssaler som er store nok til å oppfylle smittevern anbefalingen om avstand dersom lagmannsretten skal settes med totalt syv dommere.

For det første foreslår Domstoladministrasjonen at antall meddommere reduseres midlertidig fra fem til tre ved behandling av anker over bevisbedømmelsen under skyldspørsmålet og ved behandling av anker over straffutmålingen i saker med strafferamme over seks års fengsel, jf. lovutkastet § 5 første ledd. Antall fagdommere foreslås ikke endret, slik at rettens sammensetning etter forslaget blir to fagdommere og tre meddommere. Ved utformingen av forslaget har Domstoladmi-

nistrasjonen lagt vekt på å opprettholde prinsippet om at meddommerne skal være i flertall.

Som en konsekvens av forslaget om redusere antall meddommere fra fem til tre ved behandlingen av bevisanker foreslås reglene om stemmegivning endret slik at det stilles krav om fire stemmer for avgjørelse av skyldspørsmålet til ugunst for tiltalte, jf. lovutkastet § 5 annet ledd. Forslaget innebærer at flertallskravet (fire av fem) blir strengere enn det någjeldende (fem av sju). Ettersom avgjørelser i straffutmålings saker treffes ved alminnelig flertall, krever ikke endringen i rettens sammensetning for straffutmålings saken noen endring i reglene om stemmegivning.

I tillegg foreslår Domstoladministrasjonen å åpne for at straffutmålings saker i seksårssakene i visse tilfeller kan behandles med tre fagdommere, uten meddommere, jf. lovutkastet § 5 fjerde ledd første punktum. Vilkåret for behandling uten meddommere skal være at partene samtykker til det, og at retten finner det forsvarlig. Begrunnelsen for forslaget er særlig at straffenivået i de alvorligste sakene i lagmannsretten er fastlagt i stor detalj gjennom høyesteretts praksis, og at oppgaven for lagmannsretten først og fremst består i å plassere den aktuelle saken opp mot denne praksisen. Lekdommerdeltakelsen er derfor av mindre betydning.

Når lagmannsrettens sammensetning foreslås midlertidig endret til to fagdommere og tre meddommere, mener Domstoladministrasjonen at adgangen til å fortsette forhandlingene ved forfall underveis bør reguleres særskilt for disse tilfellene. Domstoladministrasjonen foreslår at forhandlingene i lagmannsretten kan fortsette så lenge det kun er én dommer som får forfall, jf. lovutkastet § 5 tredje ledd.

8.3 Høringsinstansenes syn

Et klart flertall av høringsinstansene støtter forslaget om å redusere antall meddommere i lagmannsretten midlertidig fra fem til tre. Dette gjelder *Agder lagmannsrett*, *Agder statsadvokatembeter*, *Asker og Bærum tingrett*, *Borgarting lagmannsrett*, *Den norske Dommerforeningen*, *Den norske Dommerforenings lokallag i Sør-Trøndelag tingrett* og *Fosen tingrett*, *Det nasjonale statsadvokatembetet*, *Eidsivating lagmannsrett*, *Fredrikstad tingrett* og *Halden tingrett*, *Frostating lagmannsrett*, *Gulating lagmannsrett*, *Hordaland*, *Sogn og Fjordane statsadvokatembeter*, *Hålogaland lagmannsrett*, *Innlandet politidistrikt*, *Kristiansand tingrett*, *Nordland statsadvokatembeter*, *Oslo politidistrikt*, *Oslo statsadvokatembeter*, *Riksadvokaten*,

Rogaland statsadvokatembeter, *Sogn og Fjordane tingrett*, *Troms og Finnmark statsadvokatembeter*, *Vestfold*, *Telemark* og *Buskerud statsadvokatembeter* og *Vestfold tingrett*.

Høringsinstansene viser i stor grad til de samme argumentene som Domstoladministrasjonen. Blant annet peker flere høringsinstanser på at det vil være klart enklere å avvikle straffesaker i den foreliggende situasjonen med totalt fem dommere fremfor syv, og at endringen er nødvendig for at domstolene skal opprettholde sin samfunnskritiske funksjon på et forsvarlig nivå under utbruddet av covid-19. En rekke høringsinstanser viser til den sterke stillingen lekdommerdeltakelse har i norsk straffeprosess, men uttaler at Domstoladministrasjonens forslag ivaretar hensynet til lekdommerdeltakelse på en god og balansert måte. For eksempel fremholder *Agder lagmannsrett*:

«Også et dommerpanel med to fagdommere og tre meddommere har en sterk meddommerrepresentasjon. Meddommerne har fortsatt en dominerende innflytelse. Sammensetningen er den samme som i saker med forsterket rett i tingretten. Flere svært alvorlige straffesaker med sterk offentlig interesse har i de senere årene vært behandlet med denne sammensetningen i tingretten uten at vi kan erindre at det har vært rettet kritikk mot lekdommerrepresentasjonen.»

Når det gjelder muligheten for å iverksette alternative tiltak, uttaler blant annet *Borgarting lagmannsrett*, *Eidsivating lagmannsrett*, *Frostating lagmannsrett* og *Hålogaland lagmannsrett* at fjernmøteteknologi ikke er et tilfredsstillende alternativ i meddomsrettssaker. *Gulating lagmannsrett* peker på at leie av lokaler er mulig, men at dette ofte gir lite verdige rammer og er svært utfordrende både administrativt og teknisk.

Av de høringsinstansene som stiller seg bak forslaget om å redusere antallet meddommere, støtter de aller fleste også forslaget om å åpne for at straffutmålings saker i seksårssakene skal kunne behandles uten meddommere dersom partene samtykker og retten finner det forsvarlig. I begrunnelsen vises det blant annet til at straffutmåling langt på vei er en juridisk øvelse, idet Høyesteretts straffutmålings praksis i stor grad er styrende for straffutmålingsnivået i den enkelte sak.

Alle lagmannsrettene har uttalt seg om betydningen av at avstandskravet ble justert i den nye smittevernveilederen for domstolene etter at

Domstoladministrasjonens høringsnotat ble skrevet. Oppfatningen blant lagmannsrettene er gjennomgående at det fortsatt er behov for å redusere bruken av meddommere, selv om smittevernveilederen gjør det mulig å avvikle flere meddomsrettssaker.

Advokatforeningen og åtte privatpersoner støtter ikke de foreslåtte endringene i lagmannsrettens sammensetning. I tillegg har Politidirektoratet, Det juridiske fakultetet ved Universitetet i Tromsø og Ørnulf Øyen og Gert Johan Kjelby stilt seg kritiske til forslaget.

Advokatforeningens hovedbudskap er at det ikke bør fremmes lovforslag som følge av covid-19-utbruddet som strider mot grunnleggende rettssikkerhetsprinsipper. Rettens innslag av leddommere er ifølge Advokatforeningen et slikt prinsipp. Advokatforeningen uttaler:

«Det er særlig viktig at domstolen, også i krisetider, har den nødvendige legitimitet og tillit i befolkningen. Det kan ikke være slik at siktede som skal få sin sak opp under pandemien tildeles en domstolsammensetning med et mindre dominerende lekmannsinnslag enn siktede før og etter pandemien.»

Advokatforeningen peker videre på at forutsetningene for å avvikle meddomsrettssaker er annerledes i dag enn da Domstoladministrasjonen utformet sitt forslag. Den nye smittevernveilederen for domstolene gjør det fullt mulig å gjennomføre straffesaker med meddommere etter gjeldende prosesslovgivning. Advokatforeningen mener at alternative løsninger må være av praktisk karakter. For eksempel kan man ta i bruk pleksiglass eller plassere meddommerne ved sakkyndigbordet, leie lokaler, avholde ankeforhandlinger på lørdager eller ha to skift med ankeforhandlinger per dag for å frigjøre rettssaler.

Politidirektoratet viser til at en reduksjon av antall meddommere har prinsipielt vanskelige sider, og mener i likhet med Advokatforeningen at det finnes måter å få avvirket straffesaker på uten at man rokker ved antall meddommere. Domstolene kan for eksempel utvide åpningstidene, og det kan legges til rette for digitale vitneforklaringer og prosedyrer. For å effektivisere saksavviklingen kan retten også i større grad benytte seg av muligheten til en aktiv prosessledelse.

Også Det Juridiske fakultet ved Universitetet i Tromsø og Ørnulf Øyen og Gert Johan Kjelby gir uttrykk for at Domstoladministrasjonen i for liten grad har vurdert alternative og mindre inngripende tiltak. Øyen og Kjelby viser blant annet

til at lagmannsrettene har lange tradisjoner for å sette rett i leide lokaler, særlig i jursakene. Øyen og Kjelby fremholder at antallet meddommere, forholdet mellom tallet på fagdommere og meddommere og kravet til stemmer for skyld tidligere har vært vurdert nøye av lovgiver ut fra målsettingene om rettssikkerhet og tillit. De uttaler at det derfor er vanskelig å komme utenom at forslaget er egnet til å redusere rettsikkerheten ved eller tilliten til domstolens saksbehandling.

8.4 Departementets vurdering

Som beskrevet i Domstoladministrasjonens høringsnotat har utbruddet av covid-19 og påfølgende smitteverntiltak skapt betydelige utfordringer for avviklingen av meddomsrettssaker i lagmannsrettene. Lagmannsrettene har i høringen gitt uttrykk for at det justerte avstandskravet i Veileder i smittevern for Norges domstoler ved fysiske rettsmøter, 28. april 2020, medfører at flere meddomsrettssaker kan avvikles. Det må likevel antas at en midlertidig reduksjon av antall meddommere fra fem til tre, samt en adgang til å behandle straffutmålingsanker i seksårssakene uten meddommere, ville ha hatt en positiv effekt på saksavviklingen. Domstoladministrasjonens forslag fikk bred oppslutning under høringen.

Samtidig er lekdommeres deltakelse i straffesaker et grunnprinsipp i vår straffeprosessordning. Lekdommerdeltakelse antas å bidra til at rettshåndhevelsen ikke fjerner seg for langt fra den alminnelige rettsfølelsen, noe som anses sentralt for allmennhetens tillit til domstolene. At lekdommere deltar i tillegg til fagdommere, må videre anses å styrke kvaliteten og rettssikkerheten i domstolenes saksbehandling og avgjørelser. Departementet viser i den forbindelse til NOU 2011: 13 punkt 8.3.4 side 83, der Juryutvalget uttaler følgende om betydningen av lekdommerdeltakelse i strafferettspleien:

«Som begrunnelse for lekdommere i straffesaker blir det vist til at lekdommere kan tilføre domstolen erfaring og innsikt på områder som en fagdommer ikke har. Lekdommere kan se på saken med friske øyne, og fungere som et nyttig korrektiv mot eventuelle tendenser til vanetenkning og rutinemessig behandling som det kunne vært en fare for med profesjonelle aktører i alle andre sentrale roller enn tiltaltes. Dette fremmer kvaliteten på saksbehandlingen og styrker samtidig tiltaltes rettssikkerhet.»

Det er ikke bare innslaget av lekdommere som har betydning for tiltaltes rettssikkerhet og allmennhetens tillit til domstolene. Også antallet dommere, forholdet mellom antall fagdommere og meddommere, og kravet til stemmetall for domfellelse står sentralt. Lagmannsrettens nåværende sammensetning har blitt til som et resultat av grundige avveininger fra lovgivers side. Sammensetningen ble sist endret da juryordningen ble opphevet ved lov 16. juni 2017 nr. 88, som trådte i kraft 1. januar 2018. I Prop. 70 L (2016–2017) punkt 3.6.2 side 23 ga departementet følgende begrunnelse for å velge en meddomsrett sammensatt av to fagdommere og fem meddommere som erstatning for juryordningen:

«Departementet er enig med et samlet utvalg i at prosessordningen som skal tre i stedet for lagrette, må ha et betydelig lekmannsinnslag. Dette er også en forutsetning for Stortingets anmodningsvedtak. Et sterkt innslag av lekdommere vil gi lagmannsretten bred kompetanse og sikre at allmennheten er godt representert. Dersom meddomsretten settes sammen slik at lekdommerne er i betydelig flertall – slik som ved ordningen to fagdommere og fem meddommere – mener departementet at hensynet er godt ivaretatt. Styrkeforholdet mellom fagdommere og lekdommere vil da forskyves i lekdommernes favør sammenliknet med gjeldende meddomsrettssammensetning. [...] Med fem meddommere mot to fagdommere vil overtallet bli så stort at lekdommergruppen blir klart dominerende.»

Selv om meddommerne vil være i flertall også etter Domstoladministrasjonens forslag, innebærer forslaget en endring i balansen mellom fagdommere og meddommere. Forslaget innebærer også at færre personer må stå bak en avgjørelse av skyldspørsmålet til ugunst for tiltalte. I lys av den ovennevnte begrunnelsen for lagmannsrettens nåværende sammensetning, jf. Prop. 70 L (2016–2017), frykter departementet at forslaget kan være egnet til å svekke rettssikkerheten ved eller tilliten til lagmannsrettens saksbehandling og avgjørelser. Etter departementets syn er det grunnleggende at lagmannsretten også under utbruddet av covid-19 har en sammensetning som fremstår som betryggende og rettssikker, slik at legitimiteten til rettens avgjørelser ikke svekkes.

På denne bakgrunn har departementet etter en samlet vurdering kommet til at det ikke er ønskelig å gå videre med Domstoladministrasjonens forslag om en midlertidig reduksjon av antall meddommere i lagmannsretten. Det følger av dette at departementet heller ikke vil foreslå en begrenset adgang til å behandle straffutmålingsanker i seksårssakene uten meddommere. Utfordringene knyttet til avviklingen av meddomsretts sakene i lagmannsretten må i stedet søkes håndtert gjennom alternative og mindre inngripende tiltak. Departementet viser til at flere alternative tiltak har blitt trukket frem under høringen, herunder bruk av pleksiglass, leie av lokaler og doble skift med ankeforhandlinger.

9 Konstituering av statsadvokater

9.1 Gjeldende rett

Etter straffeprosessloven § 57 første ledd første punktum er statsadvokatene embetsmenn. En embetsmann er i henhold til statsansatteloven § 1 annet ledd første punktum «den som er utnevnt av Kongen og gitt bestalling som embetsmann, eller er konstituert av Kongen i et embete». Det følger av Grunnloven § 21 første punktum at det er Kongen som «velger og beskikker, etter å ha hørt sitt statsråd, alle sivile og militære embetsmenn», mens Grunnloven § 28 første punktum bestemmer at «innstillinger om embetsutnevnelser og andre saker av viktighet skal foredras i statsrådet».

Det følger av dette at det i utgangspunktet er Kongen i statsråd som har kompetanse til å utnevne eller konstituere statsadvokater. Det gjelder imidlertid et unntak for såkalt departementskonstituasjon, se Prop. 94 L (2016–2017) side 207–208:

«Det er Kongen i statsråd som har rett til å utnevne eller konstituere en embetsmann. Det er imidlertid sedvane som tillater konstituasjon av et departement for kortvarige, midlertidige besettelser av embeter under sykefravær eller ledighet. Slik 'departementskonstituasjon' må ikke strekke seg ut over ett år. Følgelig kan 'forlengelse' ut over ett år ikke foretas. Adgangen til 'departementskonstituasjon' antas å foreligge både for embeter i departementene og i underliggende virksomheter. En konstituasjon medfører ikke at den konstituerte får den samme rettsstilling som en utnevnt embetsmann. Det vises for eksempel til lovens § 18 og Grunnloven § 23 om bibehold av tittel og rang. Der som det foreligger en 'departementskonstituasjon', regnes ikke stillingsinnehaveren som embetsmann, jf. lovens § 1 annet ledd.»

I forskrift 8. juli 1954 nr. 3 om stedfortredere for embetsmenn mv. punkt VI nr. 1 bokstav c er Justisdepartementet bemyndiget til å utferdige konstituasjon under ledighet i statsadvokatembetene for inntil ett år. Videre fremkommer det

av Personalreglementet for den høyere påtalemyndighet § 4 at riksadvokaten er gitt fullmakt til å konstituere statsadvokater for et tidsrom av inntil 6 måneder. Det understrekes i reglementet at samlet konstituasjonstid ved konstituasjon utferdiget av Justis- og beredskapsdepartementet og riksadvokaten ikke kan overstige ett år.

Statsansatteloven §§ 4–6 oppstiller visse krav til fremgangsmåten ved ansettelser i staten. Etter § 4 første ledd skal ledige stillinger eller embeter som hovedregel utlyses offentlig. I §§ 5 og 6 gis det nærmere regler om innstilling og ansettelse av statsansatte. Det følger imidlertid av § 7 at det i visse tilfeller er adgang til å gjøre unntak fra disse reglene. Første ledd oppstiller et generelt unntak fra reglene om utlysning, innstilling og ansettelse, samt kvalifikasjonsprinsippet i § 3, for ansettelse av en varighet på inntil seks måneder. Etter annet ledd kan det i virksomhetens personalreglement gjøres unntak fra de samme reglene for ansettelser inntil ett år.

9.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet 27. april 2020 foreslo departementet at riksadvokaten gis adgang til å konstituere førstestatsadvokater og statsadvokater for en periode på inntil ett år. Forslaget innebærer en utvidelse på seks måneder sammenlignet med adgangen riksadvokaten har fra før. I forslaget ble det presisert at samlet konstituasjonstid ved konstituasjon besluttet av Justis- og beredskapsdepartementet og riksadvokaten ikke skal kunne overstige ett år.

Det ble også foreslått at kravene til utlysning, innstilling og ansettelse i statsansatteloven §§ 4–6 ikke skulle gjelde.

9.3 Høringsinstansenes syn

Følgende høringsinstanser støttet i det vesentlige forslaget om å utvide riksadvokatens kompetanse til å konstituere statsadvokater: *Agder statsadvokatembeter, Det nasjonale statsadvokatembetet,*

Hedmark og Oppland statsadvokatembeter, Hordaland, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Nordland statsadvokatembeter, Oslo statsadvokatembeter, Riksadvokaten og Rogaland statsadvokatembeter.

Ingen høringsinstanser gikk direkte imot forslaget, men flere hadde merknader til deler av forslaget eller til den konkrete utformingen av bestemmelsen.

Statsadvokatenes forening uttrykte skepsis til forslaget om å gjøre unntak fra kravene til utlysning, innstilling og ansettelse i statsansatteloven:

«Foreningen er generelt skeptisk til at det skal gjøres endringer i regelverket om utlysning mm, statsansattloven §§ 3–6, men under de rådende omstendigheter har vi forståelse for at det vil kunne være behov for midlertidige tilpasninger. Videre fremstår det som uproblematisk at riksadvokaten gis mulighet til å konstituere statsadvokater og førstestatsadvokater for en periode av inntil et år. Det bemerkes at foreningen vil innlede en dialog med riksadvokaten om når det vil være aktuelt å fravike hovedreglene i statsansattloven.»

Også *Nordland statsadvokatembeter* satte spørsmålsteget ved nødvendigheten av å gjøre unntak fra kravene i statsansatteloven:

«Vi er imidlertid noe skeptiske til at kravet til utlysning – generelt – ikke skal gjelde. En intern utlysning i alle fall innad i etaten (politio og statsadvokatkorpsset), med en kort søknadsfrist f. eks. på 1 uke, antas ikke å ville medføre særlig forsinkelse i behovet for å fylle en ledig posisjon i et statsadvokatembete.»

Politidirektoratet påpekte at forslaget kunne få negative konsekvenser for påtalemyndigheten i politiet, og etterlyste kompenserende tiltak for å styrke påtalemyndigheten i politiet:

«Etter Politidirektoratets oppfatning er de økonomiske og administrative konsekvensene for påtalemyndigheten i politiet ikke i tilstrekkelig grad synliggjort i foreliggende forslag. Endringen er begrunnet i hensynet til effektivitet og for å avlaste en voksende restanse i antall aktorater for høyere påtalemyndighet. Dersom konstitueringene skal gi ønsket effekt, antas at den som konstitueres fortrinnsvis bør ha erfaring fra påtalearbeid. For høyere påtalemyndighet medfører det et krav om erfaring fra påtalefaglig etterforskningsledelse av tyngre straffe-

saker med elementer av bruk av skjulte tvangsmidler, komplisert bevisbilde, mange aktører og internasjonale eller krevende rettslige problemstillinger.

Gjennomgående vil personer som er aktuelle for raske og korte konstitusjoner være erfarne politiadvokater fra påtalemyndigheten i politiet. Konsekvensen av økt antall konstitusjoner eller aktoroppnevnelser for politiadvokater vil på mellomlang og lang sikt føre til at politiet mister de mest erfarne tjenestemenn i påtalemyndigheten i politiet, hvilket igjen gjør denne delen av påtalemyndigheten ekstra sårbar. Dette har konsekvenser for det faglige nivået på påtalefaglig etterforskningsledelse av de mest alvorlige straffesakene, og har en beredskapsmessig konsekvens ettersom beslutninger om bruk av skjulte tvangsmidler i en akutt-fase for alle praktiske formål ligger hos påtalemyndigheten i politiet.

Videre påpekes at også påtalemyndigheten i politiet bygger opp en betydelig restanse av aktorater. Tappes politiets påtalekapasitet, vil dette påvirke muligheten til å avvikle denne med ønsket fremdrift.

Såfremt lovforslaget vedtas, bør det som et kompenserende tiltak vurderes hvordan påtalemyndigheten i politiet kan styrkes på mellomlang og lang sikt, både personell- og kompetansemessig.»

Kommunal- og moderniseringsdepartementet hadde flere merknader til utformingen av bestemmelsen. Det ble for det første vist til at det var unødvendig «å gjøre unntak fra statsansatteloven §§ 5 og 6 som gjelder henholdsvis innstilling og ansettelse av statsansatte. Innstilling til embete er ikke regulert i statsansatteloven.»

Det ble også påpekt at det er overflødig med et selvstendig alternativ for situasjonen der «det har oppstått et uforutsett behov», jf. første ledd bokstav c i forslaget i høringsnotatet, da dette uansett vil dekkes av et alternativ som rammer tilfeller der vedkommende «trengs for et begrenset tidsrom eller for å utføre et bestemt oppdrag».

9.4 Departementets vurdering

Departementet mener at det er behov for en forenkling av reglene om konstituering av statsadvokater for å hindre en situasjon hvor arbeidet i Den høyere påtalemyndighet stopper opp. Den pågående smittesituasjonen medfører en viss risiko for at mange utnevnte statsadvokater blir syke samti-

dig, eller av andre grunner blir forhindret fra utføre arbeidet sitt, slik at det oppstår et akutt behov for konstitusjoner. Et slikt behov kan også oppstå hvis krisen fører til en betydelig økning av statsadvokatenes arbeidsmengde.

Riksadvokaten har allerede kompetanse til å konstituere statsadvokater for en periode på inntil seks måneder. Samtidig vil enkelte personer som er aktuelle for en slik konstitusjon, allerede kunne ha vært konstituert for en periode, slik at videre konstitusjon gjør det nødvendig å involvere departementet eller Kongen i statsråd. Selv med rask oppfølging fra departementet vil det nødvendigvis kunne oppstå forsinkelser som etter forholdene kan medføre uheldige konsekvenser. Dette gjør seg særlig gjeldende ved mindre embeter. Etter departementets syn er det derfor behov for at riksadvokaten gis adgang til å konstituere statsadvokater for en periode på inntil ett år. Det bør imidlertid presiseres at samlet konstitusjonstid ved konstitusjon utferdiget av Justis- og beredskapsdepartementet og riksadvokaten ikke kan overstige ett år.

I en situasjon hvor det haster med å fylle en ledig posisjon i et statsadvokatembete, vil kravene om utlysning i statsansatteloven § 4 etter forholdene kunne medføre unødvendige forsinkelser.

Departementet mener derfor at det er hensiktsmessig å gjøre unntak fra kravet om utlysning. På bakgrunn av innspillet fra Nordland statsadvokatembeter vil departementet understreke at unntaksregelen ikke er til hinder for å lyse ut stillinger, herunder foreta en intern utlysning med en kort frist. Departementet legger til grunn at riksadvokaten i samråd med relevante aktører vil komme frem til i hvilke situasjoner det er hensiktsmessig å gjøre unntak fra kravene i statsansatteloven.

Departementet har merket seg innspillet fra Politidirektoratet, men vil bemerke at selv om erfarne politiadvokater nødvendigvis vil utgjøre et viktig og vesentlig rekrutteringsgrunnlag for Den høyere påtalemyndighet, vil de foreslåtte endringene i hvem som har kompetanse til å beslutte konstituering verken ha betydning for hvem det er aktuelt å konstituere eller hvor mange som konstitueres. Endringen er utelukkende ment å bidra til å forhindre at det oppstår forsinkelser i en slik prosess. Departementet legger samtidig til grunn at riksadvokaten er oppmerksom på at det er lite formålstjenlig i stor utstrekning å tappe politiet for viktige ressurser, og at dette tas i betraktning i vurderingen av hvem som konstitueres.

10 Økonomiske og administrative konsekvenser

10.1 Innledning

Som nevnt i punkt 2.1 har saksavviklingen i domstolene blitt svært redusert som følge av utbruddet av covid-19. Selv om endringene i prosessregelverket som er innført hittil, har gjort det lettere for domstolene å gjennomføre saker, er det behov for ytterligere tiltak. Forslagene i denne proposisjonen vil på ulike måter gjøre det lettere å gjennomføre saker samtidig som smittevernet blir ivare tatt.

10.2 Forkynnelse

Forslagene om elektronisk forkynnelse og telefonforkynnelse vurderes å ha positive økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige og berørte parter. Forslagene om supplerende forkynnesformer kan bidra til at forkynnelser som ikke kan utføres med andre forkynnesmetoder, likevel kan utføres. Manglende forkynnelse fører til utsettelse av en del rettsaker i dag. Forslaget kan føre til at færre rettsaker utsettes. Forslaget vil derfor også kunne bidra til å redusere restanseoppbygningen i domstolene og straffesakskjeden for øvrig.

Offentlige myndigheter bruker betydelige ressurser på forkynnelser i dag. Dette gjelder både politiet, påtalemyndigheten og domstolene. Forkynnesmåtene som foreslås innført, vil normalt kunne utføres mer effektivt enn dagens forkynnesmåter. Forslaget innebærer besparelser i form av portoutgifter og tid. Når det gjelder omfanget av besparelser for de aktuelle aktørene, er det vanskelig å tallfeste dette, men det er grunn til å tro at lovforslaget har betydelige effektiviseringsgevinster.

Samlet forventes forslagene å redusere det offentliges ressursbruk knyttet til forkynnelser. Forslagene krever likevel tilpassede arbeidsformer, noe som i en omstillingsfase kan begrense de positive konsekvensene for det offentlige. Særlig telefonforkynnelse medfører et ikke ubetydelig administrativt arbeid for den som utfører forkynnelsen. Dette skyldes dels at forkynnelsen skal

utføres muntlig, og dels at det som forkynnes, skal oversendes sammen med en bekreftelse på forkynnelsen. Domstoladministrasjonen og Politidirektoratet arbeider med å utvikle tekniske løsninger for elektronisk forkynnelse.

10.3 Overføring av saker mellom sideordnede domstoler

Lovforslaget om overføring av saker mellom sideordnede domstoler kan medføre at noen rettsaker kan overføres og behandles i andre domstoler, i stedet for at sakene utsettes. Som det er redegjort for i Prop. 94 L (2019–2020) punkt 2.1, kan et stort antall utsatte rettsaker få betydelige negative konsekvenser for både samfunnet og den enkelte borgers rettssikkerhet.

Forslaget kan samtidig innebære en mer hensiktsmessig bruk av domstolenes samlede kapasitet. Forslaget kan medføre en økning i reiseutgifter, men det forutsettes at saker ikke flyttes lenger enn det er behov for. For den enkelte vil trolig lengre reisevei være langt mindre belastende enn å utsette saken. Forslaget vil kunne føre til noe økte kostnader for staten, siden det offentlige dekker reiseutgifter i straffesaker og fri rettshjelpsaker. Eventuelle merkostnader på anslagsstyrte poster vil bli fulgt opp i løpende budsjettprosesser.

Departementet antar på bakgrunn av domstolenes organisering og høringssvarene at det først og fremst vil kunne bli aktuelt å overføre saker mellom tingrettene. Det er i så fall lagmannsrettene som vil bli påført et merarbeid om det skulle bli aktuelt å overføre saker etter bestemmelsen.

10.4 Øvrige forslag

Forslaget om utvidet adgang til skriftlig behandling i jordskifteretten vil kunne føre til at flere saker kan avvikles. Jordskifteretten behandler om lag 500 rettsendrende saker i året, og Domstoladministrasjonen anslår at 20–30 prosent av disse

vil kunne bli behandlet etter den foreslåtte bestemmelsen.

Forslaget knyttet til trekningskretser for meddommere innebærer at det ved uttrekningen kan tas hensyn til smittevern anbefalinger. Forslaget om tilkalling av meddommere vil gjøre det lettere for domstolene å avvikle saker i tilfeller der mange meddommere har eller får forfall på grunn av sykdom mv.

Forslaget om summarisk pådømmelse av straffeloven § 232 annet ledd vil trolig gjelde få saker, og således ha en relativt begrenset effekt på saksavviklingen. På den annen side er ofte

disse sakene omfangsrike. Tingrettene har de siste tre årene behandlet omtrent 20 saker per år etter straffeloven § 232 annet ledd. Det er vanskelig å anslå hvor stor andel av disse som vil kunne behandles som tilståelsessaker etter forslaget. Forslaget vil medføre besparelser i form av blant annet kortere rettsmøtetid, mindre bruk av meddommere og mindre tid til domsskriving.

Forslaget om konstituering av statsadvokater vil bidra til å opprettholde statsadvokatembetenes virksomhet dersom mange statsadvokater for eksempel skulle bli syke eller satt i karantene eller isolasjon samtidig.

11 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget

Til § 6 a Skriftlig behandling av tvist om grenser, eiendomsrett, rettigheter og annet

Bestemmelsen gir tvisteloven § 9-9 annet til fjerde ledd anvendelse for behandling av rettsfastsettende saker i jordskifteretten. Etter tvisteloven § 9-9 annet ledd kan partene med rettens samtykke avtale at avgjørelsen helt eller delvis skal treffes på grunnlag av skriftlig behandling. En forutsetning for å gi samtykke er at skriftlig behandling er forenlig med hensynet til forsvarlig behandling av saken. Samtykke kan bare gis hvor det vil gi en mer effektiv og prosessøkonomisk behandling. Etter tvisteloven § 9-9 tredje ledd kan retten fastsette at partene skal inngi skriftlige redegjørelser for særlig kompliserte rettslige eller faktiske spørsmål. Tvisteloven § 9-9 fjerde ledd fastsetter at retten kan pålegge partene å inngi en kortfattet kronologisk eller annen systemisert redegjørelse for det faktiske forhold eller deler av dette i saker med et uoversiktlig faktisk forhold.

Til § 6 b Skriftlig behandling av forslag til jordskifteavgjørelse og fastsetting av grenser mv.

Etter *første ledd* kan jordskifteretten beslutte at forslag til jordskifteavgjørelse etter jordskiftelova § 6-21 skal behandles skriftlig når saken egner seg for det og skriftlig behandling er forsvarlig. Bestemmelsen fraviker regelen i jordskiftelova § 6-21 fjerde ledd annet punktum, som fastlegger at forslaget til jordskifteavgjørelse bare kan behandles skriftlig når ingen av partene motsetter seg det. Før retten treffer beslutning om skriftlig behandling, skal partene gis anledning til å uttale seg.

Etter *annet ledd* kan jordskifteretten beslutte at forslag til fastsetting av grenser, eiendomsrett, rettigheter og annet etter jordskiftelova § 6-22 skal behandles skriftlig, selv om en part mener det er nødvendig med behandling i rettsmøte. Bestemmelsen fraviker regelen i jordskiftelova § 6-22 sjette ledd. Før retten treffer beslutning om skriftlig behandling, skal partene gis anledning til å uttale seg.

Til § 6 c Utvidet adgang til tilståelsespådømmelse i tingretten

Første ledd innebærer at overtredelser av straffeloven § 232 annet ledd kan behandles etter reglene om tilståelsesdom selv om lovbruddet kan medføre fengsel i mer enn 10 år. For øvrig gjelder de alminnelige reglene i straffeprosessloven § 248, likevel slik at muligheten for å avholde fjernmøte er regulert i midlertidig lov 26. mai 2020 nr. 47 om tilpasninger i prosessregelverket som følge av utbruddet av covid-19 mv. § 3.

Overtredelse av straffeloven § 232 annet ledd er et alvorlig lovbrudd som kan medføre strenge fengselsstraffer. Ved vurderingen av om tilståelsespådømmelse vil være «betenkelig», må tingretten se hen til sakens karakter og øvrige forhold, herunder hvor lang straff det er spørsmål om å idømme. At straffenivået ikke er tilstrekkelig klarlagt i Høyesteretts praksis, kan etter forholdene være et moment som trekker i retning av at behandlingsformen er betenkelig. Det er likevel ikke i seg selv avgjørende at det er spørsmål om en streng straff.

Annet ledd første punktum fastsetter at siktede alltid skal ha forsvarer når sak som nevnt i første ledd er sendt retten til pådømmelse som tilståelsesdom. Normalt vil en slik rett også følge av straffeprosessloven § 99, som fastsetter at siktede skal ha forsvarer når «det er spørsmål om å idømme ubetinget fengselsstraff i mer enn 6 måneder».

Etter *annet ledd annet punktum* skal påtalemyndigheten alltid møte i tilståelsessaker som gjelder straffeloven § 232 annet ledd. Regelen går foran påtaleinstruksen § 15-4 om påtalemyndighetens fremmøte i rettsmøte under etterforskningen. Bestemmelsen er ikke ment som et påbud om fysisk oppmøte og er dermed ikke til hinder for å anvende fjernmøteteknologi, jf. midlertidig lov om tilpasninger i prosessregelverket som følge av utbruddet av covid-19 mv. § 3.

Tredje ledd fastsetter at retten ikke kan settes med dommerfullmektig når tilståelsessaken gjelder straffeloven § 232 annet ledd.

Til § 6 d Trekningskretser for meddommere

Etter bestemmelsen gis domstolleder kompetanse til å bestemme at meddommere skal trekkes fra den kommunen hvor rettsmøtet skal holdes, eller de nærmeste kommunene, i stedet for hele domsognet eller lagsognet. Bestemmelsen gjør unntak fra domstoloven § 86 første ledd.

Domstollederens beslutning må være begrunnet i forhold knyttet til covid-19-utbruddet, for eksempel behovet for å begrense reisevirksomhet. Vurderingene kan gjøres på generelt nivå for alle straffesaker i en bestemt periode. Det er ikke nødvendig å påvise konkrete konsekvenser knyttet til covid-19-utbruddet i den enkelte sak.

Bestemmelsen gjelder uttrekning av nye meddommere og gjelder ikke meddommere som allerede er trukket ut til en sak.

Til § 6 e Tilkalling av meddommere

Bestemmelsen gir domstolene mulighet til å tilkalle meddommere etter domstoloven § 93 første ledd fra et tidligere tidspunkt enn det som ellers gjelder. Etter bestemmelsen kan domstolene tilkalle meddommere fra åtte virkedager forut for rettsmøtet, i stedet for to dager som er den vanlige regelen.

Det er kun fristen for tilkalling som er endret. De øvrige reglene om tilkalling i domstoloven § 93 gjelder.

Til § 12 a Elektronisk forkynnelse

Bestemmelsen gir nærmere regler om elektronisk forkynnelse, og supplerer domstoloven kapittel 9 og øvrig rettergangsløvgivning som kommer til anvendelse så langt det passer og når ikke annet er bestemt.

Etter bestemmelsen kan elektronisk forkynnelse foretas av offentlige myndigheter som nevnt i domstoloven § 163 a annet ledd. Forkynnelser som utføres etter bestemmelsen kan bare foregå ved hjelp av en betryggende teknisk løsning, se nærmere punkt 3.4.2.

Etter *første ledd* kan forkynnelse skje ved at den som skal utføre en forkynnelse, oversender det som skal forkynnes til en digital postkasse som, når oversendelsen åpnes, automatisk genererer en tilbakemelding om at den er åpnet. Forkynnelsen skal da anses som skjedd når den automatiske meldingen om at oversendelsen er åpnet, er returnert til den som utførte forkynnelsen eller som skal motta bekreftelsen. Meldingen som automatisk returneres skal anses som en mottakskvittering.

Etter *annet ledd* kan forkynnelse også skje ved at den som utfører forkynnelsen, oversender det som skal forkynnes til en digital postkasse eller annen elektronisk adresse (e-post) som ikke automatisk genererer en tilbakemelding ved åpning av oversendelsen. Ved forkynnelse per e-post bør det informeres om eller avklares i forkant at forkynnelse vil skje på denne måten. I dette ligger at forkynnelse per e-post fortrinnsvis bør utføres i tilfeller hvor det ligger til rette for slik forhåndsavklaring, som kan sikre at forkynnelsen bare kommer frem til rette vedkommende og at vedkommende er forberedt på at forkynnelsen skjer på denne måten, se nærmere punkt 3.4.2.

Ved forkynnelse etter annet ledd må mottakeren selv bekrefte å ha mottatt dokumentet, jf. *annet punktum*. Forkynnelsen anses som skjedd når mottakeren bekrefter å ha mottatt oversendelsen gjennom den samme løsningen, jf. *tredje punktum*. Det vil ikke være tilstrekkelig som bekreftelse at det er bedt om en lesebekreftelse ved oversendelse av e-post, slik som for eksempel standard lesebekreftelse i Outlook. Dersom det ikke lar seg gjøre å sende bekreftelse gjennom den samme løsningen som forkynnelsen ble utført, jf. annet punktum, åpner *fjerde punktum* for at bekreftelse om at dokumentet er mottatt kan skje ved å returnere en underskrevet kopi av oversendelsen eller på en annen måte som sikrer notoritet.

Tredje ledd gir regler om at den som skal motta en forkynnelse, kan pålegges å være tilgjengelig for elektronisk forkynnelse i et bestemt tidsrom. Pålegget skal i så fall gis i rettsmøte, og skal føres inn i rettsboken. Er et slikt pålegg gitt, skal forkynnelsen også anses som skjedd hvis offentlig myndighet eller den som utfører forkynnelsen, ikke har fått mottakskvittering etter første ledd eller annet ledd innen utløpet av det bestemte tidsrommet. I så fall anses forkynnestidspunktet å være tidspunktet for utløpet av tidsrommet som er fastsatt i pålegget.

Til § 12 b Telefonforkynnelse

Bestemmelsen innfører telefonforkynnelse som en ny, midlertidig forkynningsform ved siden av de andre forkynningsformene. Telefonforkynnelse kan foretas av offentlige myndigheter som nevnt i domstoloven § 163 a annet ledd.

Det følger av *første ledd* at det som skal forkynnes, etter sitt innhold og omfang må være egnet for telefonforkynnelse. Med dette menes at telefonforkynnelse først og fremst bør brukes ved for

eksempel innkalling til rettsmøter, og uansett bare i tilfelle av mindre omfangsrike dokumenter, se nærmere punkt 3.4.3.

Telefonforkynnelse går ut på at det som skal forkynnes, gjengis overfor den som skal motta forkynnelsen, over telefon eller ved hjelp av andre kommunikasjonsløsninger for overføring av lyd eller lyd og bilde (fjernmøteløsninger), se *første ledd* og *annet ledd*. Forkynnelse per telefon bør bare kunne utføres direkte overfor den som skal motta en forkynnelse.

En telefonforkynnelse anses etter *annet ledd* som skjedd når dokumentet er gjengitt, forutsatt den som utfører forkynnelsen har forsikret seg om at den det er opprettet kontakt med, er rette vedkommende. Den som forkynner, bør være særlig oppmerksom på at den det forkynnes overfor, forstår at det utføres en forkynnelse. Dette kan være tvilsomt dersom den som ringes, ikke forstår språket, eller på grunn av sykdomstilstand, ruspåvirkning eller liknende, åpenbart er ute av stand til å forstå at det meddeles en beskjed.

Ved telefonforkynnelse må den som forkynner, forsikre seg om at den det forkynnes overfor, er rette vedkommende, for eksempel ved å be den oppringte oppgi fødselsdato eller andre identifiserende opplysninger. Det bemerkes at det ved anrop til et fasttelefonnummer potensielt kan være andre i husstanden som mottar oppringningen.

Etter *tredje ledd* kan den som skal motta forkynnelsen, i rettsmøte pålegges å være tilgjengelig for telefonforkynnelse i et bestemt tidsrom. Pålegget skal føres inn i rettsboken. Det bør også fastsettes på hvilket telefonnummer eller hvilken bestemt kommunikasjonsløsning vedkommende skal være tilgjengelig. Dersom det ikke oppnås kontakt med vedkommende i det aktuelle tidsrommet etter to forsøk, og det ikke er grunn til å tro at vedkommende har gyldig fravær, skal forkynnelsen anses som skjedd med de virkninger det medfører.

Det følger av *fjerde ledd* at det som forkynnes, også skal oversendes til den det forkynnes overfor. Dette kan gjøres før eller etter telefonsamtalen, og oversendelsen kan også skje sammen med at det sendes en bekreftelse på telefonforkynnelsen. Den det forkynnes overfor, skal motta en bekreftelse på at forkynnelse har funnet sted. Bekreftelsen kan sendes på hensiktsmessig måte, for eksempel som SMS. Forkynnelsen skjer i og med telefonsamtalen, og bekreftelse og oversendelse er ikke et vilkår for å anse forkynnelsen som skjedd.

Den som skal utføre forkynnelsen, bør gi nødvendig veiledning til den som skal motta forkyn-

nelsen om forkynningsformen. Det må sikres nødvendig notoritet for at vilkårene for at forkynnelsen skal anses som skjedd, er oppfylt.

Til § 12 c Overføring av saker mellom sideordnede domstoler

Bestemmelsen supplerer domstoloven § 38, og gir adgang til å overføre saker mellom sideordnede domstoler når det er påkrevd eller hensiktsmessig for å avhjelpe konsekvenser av covid-19-utbruddet.

Første ledd angir fremgangsmåten for overføring av saker mellom sideordnede domstoler etter anmodning fra en domstolleder. *Annet ledd* angir fremgangsmåten når en domstol er satt ut av drift.

Vilkårene om at overføring må være påkrevd eller hensiktsmessig, skal forstås på samme måte som etter domstoloven § 38. Dette betyr at overføring kan besluttes om det er nødvendig eller alt i alt anses som mest hensiktsmessig.

Ved vurderingen av om overføring kan og bør skje, kan det blant annet ses hen til hensynet til en effektiv ressursutnyttelse, herunder kapasiteten ved domstolen det er aktuelt å overføre én eller flere saker til, administrative hensyn, lokalene og tilgjengelig utstyr ved domstolene det overføres fra og til, bemanningssituasjonen, risikoen for smitteoverføring ved reise og reiseavstander, og de berørte domstolenes og partenes syn. Konsekvensene for den enkelte og samfunnet for øvrig av ikke å overføre saker, vil også være av betydning. Hvorvidt det er formålstjenlig å avhjelpe konsekvensene ved å bruke andre virkemidler, så som adgangen til å tilkalle dommere fra andre domstoler eller sette rett utenfor rettskretsen, jf. domstoloven § 19 annet ledd og § 44 annet ledd annet punktum, vil også være av betydning.

Bestemmelsen får anvendelse også for saker hvor det er fastsatt et tvungent vernetting eller avtalt et vernetting. Begjæringer om gjenåpning i sivile saker kan ikke overføres til den domstolen som har avsagt avgjørelsen som begjæres gjenåpnet. Saker som vurderes overført til en førsteinstansdomstol i Oslo, må fordeles i tråd med forskrift om inndelingen av domssogn og lagdommer § 12.

Etter *tredje ledd* skal partene, og domstolen det er aktuelt å overføre en sak til, gis anledning til å uttale seg før det besluttes overføring. Overføring forutsetter likevel ikke samtykke.

Beslutning om overføring av saker etter bestemmelsen kan etter *fjerde ledd* ikke ankes særskilt, se til sammenligning domstoloven § 38 siste punktum.

Til § 12 d Konstituering av statsadvokater

Første ledd gir riksadvokaten kompetanse til å konstituere førstestatsadvokater og statsadvokater for inntil ett år. Bestemmelsen gjelder ved ledighet både ved Riksadvokatembetet, de regionale statsadvokatembetene og Det nasjonale statsadvokatembetet. Bokstavene a og b lister opp i hvilke situasjoner riksadvokaten kan benytte den utvidede adgangen til å konstituere statsadvokater. Konstituering kan skje når vedkommende bare trengs for et begrenset tidsrom eller for å utføre et bestemt oppdrag, eller når vedkommende skal gjøre tjeneste i stedet for en annen (vikariat). Alternativene er ment å fange opp det brede spekteret av ulike situasjoner som kan oppstå som følge av utbruddet av covid-19, og som kan gjøre det nødvendig med konstituering av statsadvokater.

Etter *annet ledd* skal kravene til utlysning etter statsansatteloven § 4 ikke gjelde.

Tredje ledd fastsetter at den samlede konstitusjonstiden for statsadvokater som er engasjert ved «departementskonstitusjon», ikke kan overstige ett år.

Til § 16 Overgangsregler

Det foreslås å innta en bestemmelse om at den midlertidige regelen om utvidet adgang til tilståelsespådommelse i lovforslaget § 6 c ikke skal gjelde der rettsmøtet er påbegynt etter utløpet av lovens varighet, se første ledd *nytt annet punktum*. Ved utsettelse av saken og der saken behandles på nytt etter opphevelse, er det avgjørende hva som følger av reglene på tidspunktet for det nye rettsmøtet.

Det anses ikke nødvendig med en overgangsregel som knytter seg til lovforslaget § 12 d om konstituering av statsadvokater. Det legges til grunn at en konstitusjon i medhold av den midlertidige regelen skal stå ved lag selv om loven oppheves i løpet av konstitusjonsperioden.

Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i midlertidig lov om tilpasninger i prosessregelverket som følge av utbruddet av covid-19 mv. (forkynnelse mv.).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i midlertidig lov om tilpasninger i prosessregelverket som følge av utbruddet av covid-19 mv. (forkynnelse mv.) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i midlertidig lov om tilpasninger i prosessregelverket som følge av utbruddet av covid-19 mv. (forkynnelse mv.)

I

I midlertidig lov 26. mai 2020 nr. 47 om tilpasninger i prosessregelverket som følge av utbruddet av covid-19 gjøres følgende endringer:

Ny § 6 a skal lyde:

§ 6 a *Skriftlig behandling av tvist om grenser, eiendomsrett, rettigheter og annet*

Ved jordskifterettens behandling av tvist om grenser, eiendomsrett, rettigheter og annet etter jordskiftelova gjelder reglene i tvisteloven § 9-9 annet til fjerde ledd så langt de passer.

Ny § 6 b skal lyde:

§ 6 b *Skriftlig behandling av forslag til jordskifteavgjørelse og fastsetting av grenser mv.*

Jordskifteretten kan bestemme at forslag til jordskifteavgjørelse etter jordskiftelova § 6-21 skal behandles skriftlig når saken egner seg for det og skriftlig behandling er forsvarlig. Før retten treffer beslutning om skriftlig behandling, skal partene gis anledning til å uttale seg.

Første ledd gjelder tilsvarende for forslag til fastsetting av grenser, eiendomsrett, rettigheter og annet etter jordskiftelova § 6-22.

Ny § 6 c skal lyde:

§ 6 c *Utvidet adgang til tilståelsespådømmelse i tingretten*

Tingretten kan pådømme en overtredelse av straffeloven § 232 annet ledd etter reglene i straffeprosessloven § 248 selv om lovbruddet kan medføre fengsel i mer enn 10 år.

Siktede skal alltid ha forsvarer når en sak som nevnt i første ledd er sendt retten til pådømmelse etter straffeprosessloven § 248. Påtalemyndigheten skal møte i rettsmøtet.

Retten kan ikke settes med dommerfullmektig i saker som nevnt i første ledd.

Ny § 6 d skal lyde:

§ 6 d *Trekningskretser for meddommere*

Domstolleder kan beslutte at meddommere skal trekkes fra den kommunen hvor rettsmøtet skal holdes, eller fra de kommunene som ligger nærmest denne kommunen.

Ny § 6 e skal lyde:

§ 6 e *Tilkalling av meddommere*

Tilkalling av meddommere etter domstolloven § 93 kan gjøres fra åtte virkedager forut for rettsmøtet.

Ny § 12 a skal lyde:

§ 12 a *Elektronisk forkynnelse*

Offentlige myndigheter som nevnt i domstolloven § 163 a annet ledd kan forkynne dokumenter ved elektronisk oversendelse til en digital postkasse som, når oversendelsen åpnes, automatisk returnerer en melding om at den er åpnet. Meldingen som returneres, anses som en mottakskvittering. Forkynnelsen skal anses som skjedd når meldingen er returnert.

Elektronisk forkynnelse kan også utføres ved oversendelse til en digital postkasse eller elektronisk adresse som ikke automatisk returnerer en melding som nevnt i første ledd. Forkynnelsen skal i så fall anses som skjedd når den som skal motta forkynnelsen, bekrefter å ha mottatt oversendelsen. Bekreftelsen skal gis gjennom løsningen som ble brukt ved oversendelsen. Dersom det ikke lar seg gjøre å bekrefte gjennom den samme løsningen, kan bekreftelse skje ved å returnere en underskrevet kopi av oversendelsen, eller på annen måte. Bekreftelsen anses som en mottakskvittering.

Den som skal motta en forkynnelse, kan i rettsmøte pålegges å være tilgjengelig for elektronisk forkynnelse i et bestemt tidsrom. Pålegget skal føres inn i rettsboken. Er et slikt pålegg gitt, skal forkynnelsen anses som skjedd når mottakskvittering er returnert etter første eller annet ledd, men likevel senest ved utløpet av det tidsrommet

som er fastsatt i pålegget, med mindre det er grunn til å tro at mottakeren har gyldig fravær.

Ny § 12 b skal lyde:

§ 12 b *Telefonforkynnelse*

Offentlige myndigheter som nevnt i domstol-
loven § 163 a annet ledd kan forkynne dokumen-
ter over telefon eller ved hjelp av annet fjernmøte-
utstyr når det som skal forkynnes, etter sitt inn-
hold og omfang er egnet for telefonforkynnelse.

Telefonforkynnelse utføres ved at dokumentet
som skal forkynnes, gjengis overfor den som skal
motta forkynnelsen. Forkynnelsen skal anses som
skjedd når den som utfører forkynnelsen, har for-
sikret seg om at den det er opprettet kontakt med,
er rette vedkommende, og har gjengitt dokumen-
tet som skal forkynnes.

Den som skal motta en forkynnelse, kan i
rettsmøte pålegges å være tilgjengelig for telefon-
forkynnelse i et bestemt tidsrom. Pålegget skal
føres inn i rettsboken. Er et slikt pålegg gitt, skal
forkynnelsen anses som skjedd hvis det ikke opp-
nås kontakt med mottakeren etter to forsøk i det
aktuelle tidsrommet, med mindre det er grunn til
å tro at mottakeren har gyldig fravær.

Når forkynnelse skjer som telefonforkynnelse
etter denne bestemmelsen, skal en kopi av doku-
mentet som ble forkynt, sendes til den det ble for-
kynt overfor sammen med en bekreftelse på at for-
kynnelse har skjedd. Bekreftelsen skal angi når
og hvordan dokumentet ble forkynt.

Ny § 12 c skal lyde:

§ 12 c *Overføring av saker mellom sideordnede dom-
stoler*

Når det er påkrevd eller hensiktsmessig for å
avhjelpe konsekvenser av utbruddet av covid-19,
kan en lagmannsrett etter anmodning fra domstol-
lederen i en tingrett eller jordskifterett beslutte at
én eller flere av domstolens saker skal overføres
til én eller flere andre domstoler i samme instans.
På samme vilkår kan Høyesteretts ankeutvalg
etter anmodning fra domstollederen i en lag-

mannsrett beslutte at én eller flere av lagmanns-
rettens saker skal overføres til én eller flere andre
lagmannsretter.

Når en tingrett eller jordskifterett er satt ut av
drift, kan lagmannsretten uten anmodning
beslutte at én eller flere av den aktuelle dom-
stolens saker skal overføres til én eller flere andre
domstoler i samme instans. Høyesteretts anke-
utvalg kan på samme vilkår beslutte at én eller
flere av en lagmannsretts saker skal overføres til
én eller flere andre lagmannsretter.

Partene, og domstolen som det er aktuelt å
overføre én eller flere saker til, skal gis anledning
til å uttale seg før det treffes beslutning om over-
føring.

Beslutning om overføring etter denne bestem-
melsen kan ikke ankes.

Ny § 12 d skal lyde:

§ 12 d *Konstituering av statsadvokater*

Riksadvokaten kan konstituere førstestats-
advokater og statsadvokater for inntil ett år

- a) når vedkommende bare trengs for et begren-
set tidsrom eller for å utføre et bestemt opp-
drag, eller
- b) når vedkommende skal gjøre tjeneste i stedet
for en annen (vikariat).

Statsansatteloven § 4 gjelder ikke.

Samlet konstitusjonstid ved konstitusjon utfer-
diget av Justis- og beredskapsdepartementet og
riksadvokaten kan ikke overstige ett år.

§ 16 første ledd nytt annet punktum skal lyde:

*Pådommelse som nevnt i § 6 c kan likevel ikke skje
dersom loven oppheves før rettsmøtet er påbegynt.*

II

1. Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.
Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmel-
sene til forskjellig tid.
2. Kongen kan gi nærmere overgangsregler.