



Justiskomiteen
Stortinget
Sendt per e-post til justis@stortinget.no

Deres referanse:
Vår referanse: 2019/320
Dato: 03/12/2019

Grunnlovfesting av påtalemyndighetens uavhengighet

1. Innledning

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) ber med dette Justiskomiteens medlemmer om å vurdere å foreslå grunnlovfesting av påtalemyndighetens uavhengighet.

NIM har som hovedoppgave å fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med Grunnloven, menneskerettsloven og den øvrige lovgivning, internasjonale traktater og folkeretten for øvrig, jf. NIM-loven § 1. NIM skal blant annet rådggi Stortinget, regjeringen, Sametinget og andre offentlige organer og private aktører om gjennomføringen av menneskerettighetene. NIM ivaretar denne delen av mandatet ved å komme med innspill i lovgivningsprosesser, men også ved å påpeke tiltak som kan styrke operasjonaliseringen av menneskerettighetene.

I et rettsstatsperspektiv er det positivt at Stortinget i oktober 2019 vedtok å lovfeste prinsippet om påtalemyndighetens uavhengighet i ny § 55 i straffeprosessloven. NIM mener at en forankring av dette prinsippet på grunnlovsnivå vil innebære en ytterligere og viktig styrking av både menneskerettsvernet og rettsstaten i Norge.

2. Betydningen av en uavhengig påtalemyndighet for beskyttelsen av menneskerettighetene

Kjernen i prinsippet om påtalemyndighetens uavhengighet er at etterforskningen og irettføringen av straffesaker ikke skal bli påvirket av politiske hensyn i enkeltsaker. Prinsippet om påtalemyndighetens uavhengighet har, i motsetning til prinsippet om uavhengige domstoler, ingen direkte forankring i internasjonale menneskerettighetskonvensjoner. Når NIM allikevel ber Justiskomiteen om å vurdere å fremme et grunnlovsforslag, skyldes det at det er en nær sammenheng mellom påtalemyndighetens virksomhet og beskyttelsen av sentrale menneskerettigheter:

For det første har påtalemyndigheten gjennom anklageprinsippet en sentral rolle i å sikre det menneskerettslige kravet om likhet for loven.¹ Anklageprinsippet går ut på at det er

¹ Kravet om likhet for loven er blant annet forankret i Grunnloven § 98 og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter artikkel 26.

påtalemyndigheten, og ikke domstolene, som tar initiativ til straffeforfølgning. Uavhengige domstoler er altså en nødvendig, men ikke en tilstrekkelig betingelse for å sikre likhet for loven i strafferettssystemet – også en uavhengig påtalemyndighet er en nødvendig forutsetning, fordi det er påtalemyndigheten som bestemmer hvem som i det hele tatt skal stilles for retten og ikke. Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) har for eksempel uttalt at «in a democratic society both the courts and the investigation authorities must remain free from political pressure».²

For det andre stiller menneskerettighetene krav til en effektiv etterforskning og straffeforfølgning dersom for eksempel retten til liv eller forbudet mot tortur, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff er blitt krenket. I dette ligger det også et krav om uavhengighet, noe som er særlig aktuelt dersom det er myndighetene selv som er mistenkt for straffbare forhold.³

For det tredje er det påtalemyndigheten som leder etterforskningen av straffesaker og som har en sentral rolle når det gjelder bruk av straffeprosessuelle tvangsmidler.⁴ Tvangsmiddelbruk forutsetter ivaretagelse av menneskerettigheter som retten til personlig frihet og retten til privatliv.

Koblingen mellom påtalemyndighetens uavhengighet, menneskerettigheter og vernet om rettsstaten har fått økt oppmerksomhet i Europa de seneste årene. Bakgrunnen for dette er de illiberale reformene i enkelte europeiske land, der angrep på påtalemyndighetens uavhengighet ofte inngår som en komponent. I internasjonale menneskerettighetssystemer ser det ut til å være en tendens at man ser på påtalemyndighetens og domstolenes uavhengighet under ett, som et spørsmål om *rettsystemets* uavhengighet. Europarådets menneskerettighetskommissær, Dunja Mijatović, har nylig uttrykt bekymring for repressive tiltak mot både dommere og ansatte i påtalemyndigheten i enkelte land.⁵ Også tidligere generalsekretær i Europarådet, Thorbjørn Jagland, omtaler angrep på domstolenes og påtalemyndighetens uavhengighet

² *Guja v. Moldova* (14277/04, storkammer), avsnitt 86. Direkte gjaldt saken en pressesjef hos Riksadvokaten som hadde blitt avskjediget for å ha lekket dokumenter til pressen, og som klaget inn saken som et brudd på artikkel 10 om ytringsfrihet. Den siterte uttalelsen knytter seg imidlertid til at en parlamentariker hadde sendt et offisielt brev til Riksadvokaten om etterforskningen av en enkeltsak.

³ Om dette i relasjon til retten til liv, se Jørgen Aall, *Rettsstat og menneskerettigheter*, 5. utg., Fagbokforlaget 2018 s. 173, med videre henvisning til praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD).

⁴ Se for eksempel straffeprosessloven § 175 om at pågrepelse besluttes av påtalemyndigheten, og § 183 om at det er påtalemyndigheten som må fremstille den pågripne for tingretten med begjæring om fengsling. Etter § 216 d) kan påtalemyndighetens ordre om kommunikasjonskontroll tre istedenfor kjennelse av retten dersom det ved opphold er stor fare for at etterforskningen vil lide.

⁵ Europarådets menneskerettighetskommissær, «The independence of judges and the judiciary under threat», Strasbourg 3. September 2019, tilgjengelig på <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/the-independence-of-judges-and-the-judiciary-under-threat>. Se også Europarådets Parlamentarikerforsamling sin resolusjon 2188 (2017), som i punkt 6 med bekymring omtaler «the massive revocation of judges and prosecutors (Turkey) or attempts to do so (Poland)».

i sammenheng i en rapport fra april 2019.⁶ I tillegg har Venezia-kommisjonen utarbeidet en rapport om «the independence of the judicial system», med én delrapport om domstolenes uavhengighet og én om påtalemyndighetens uavhengighet.⁷ For øvrig viser Venezia-kommisjonens årsmelding for 2018 at kommisjonen jevnlig gir anbefalinger til Europarådets medlemsland om forhold knyttet til påtalemyndigheten, og nylig har kommisjonen advart mot at påtalemyndighetens uavhengighet er i fare i Polen og Romania som følge av lovreformer.⁸

3. Nærmere om grunnlovfesting av prinsippet om påtalemyndighetens uavhengighet

Selv om påtalemyndighetens uavhengighet først ble lovfestet høsten 2019, har prinsippet blitt etterlevd i Norge i lang tid. NIM mener det er to viktige argumenter som tilsier at prinsippet bør grunnlovfestes. For det første vil det innebære at et helt sentralt rettsstatsprinsipp markeres og synliggjøres i Grunnloven. Dette vil være i tråd med Grunnlovens funksjon som vår øverste konstitusjonelle garanti, og også harmonere godt med det pedagogiske hensyn som stod sentralt ved Stortingets grunnlovsreform i 2014 – at de mest grunnleggende trekk ved vår forfatning bør fremgå klart av Grunnloven selv. For det andre er det vanskeligere å endre Grunnloven enn ordinære lover, og et grunnlovsvern vil derfor gi påtalemyndighetens uavhengighet – og derigjennom menneskerettighetene – en bedre beskyttelse enn det som er tilfellet når prinsippet kun er nedfelt i ordinær lov som kan endres med et alminnelig flertall.

Utover dette er det verdt å merke seg at den generelle tendensen i Europa går i retning av økt uavhengighet for påtalemyndigheten, og at en grunnlovfesting slik sett vil harmonere godt med internasjonal rettsutvikling.⁹ For øvrig nevner vi helt kort at EU-domstolen i to saker fra mai 2019 – som riktig nok ikke omhandlet menneskerettigheter – slo fast at et lands påtalemyndighet må være uavhengig for å kunne utstede europeiske

⁶ Europarådets generalsekretær, *Ready for Future Challenges – Reinforcing the Council of Europe. Report by the Secretary General for the Ministerial Session in Helsinki, 16–17 May 2019*, 2019, s. 15.

⁷ Se Venezia-kommisjonen, «Report on the Independence of the Judicial System. Part I: The Independence of Judges», 16. mars 2010 (CDL-AD(2010)004), og «Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II – the Prosecution Service», 3. januar 2011 (CDL-AD(2010)040).

⁸ Venezia-kommisjonen, «Annual Report of Activities 2018», Europarådet 2019, se for eksempel s. 6, 7 og 13. For Polen, se kommisjonens «Opinion on the Act on the Public Prosecutor's Office as amended», 11. desember 2017 (CDL-AD(2017)028). For Romania, se «Opinion on Amendments to Law no. 303/2004 on the Statute of Judges and Prosecutors, Law no. 304/2004 on Judicial Organization, and Law no. 317/2004 on the Superior Council for Magistracy», 20. oktober 2018 (CDL-AD(2018)017).

⁹ Se Venezia-kommisjonen, «Report on European Standards as regards the independence of the judicial system: Part II – the prosecution service» (2011), avsnitt 26.

arrestordre.¹⁰ Dette var den umiddelbare bakgrunnen for Regjeringens proposisjon om lovfesting av påtalemyndighetens uavhengighet i høst.¹¹

En grunnlovfesting av prinsippet er allerede blitt foreslått av Straffeprosesslovutvalget i NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov.¹² Utvalget foreslo følgende endring i Grunnloven § 96 (endringer i kursiv):

«Ingen kan dømmes uten etter lov *og uavhengig anklage*, eller straffes uten etter dom.»

I høringsrunden fikk forslaget støtte av både Riksadvokaten og Advokatforeningen. I Regjeringens proposisjon om å lovfeste påtalemyndighetens uavhengighet uttalte Justis- og beredskapsdepartementet, med henvisning til Straffeprosesslovutvalgets forslag, at «gode grunner kan tale for at påtalemyndighetens uavhengighet grunnlovfestes».¹³ At departementet ikke fremmet et slikt forslag ble begrunnet i forslagetts prinsipielle karakter og den tradisjonelle prosessen for å foreslå grunnlovsendringer.

Dersom Justiskomiteens medlemmer ønsker å fremme et grunnlovsforslag om påtalemyndighetens uavhengighet, kan et slikt forslag utformes på flere måter. NIM ønsker å understreke at fra et menneskerettslig ståsted kan det, som nevnt, være tilfeller der problemet er at personer *ikke* blir stilt for retten på grunn av politisk påvirkning. Denne dimensjonen fanges strengt tatt ikke opp av Straffeprosesslovutvalgets forslag. Det kan derfor være hensiktsmessig å foreta en nærmere vurdering av hvordan en eventuell grunnlovsbestemmelse bør utformes. I den forbindelse nevner vi at selv om prinsippet om påtalemyndighetens uavhengighet ikke er et menneskerettslig krav, finnes det flere internasjonale anbefalinger («soft law»-dokumenter) det er mulig å hente inspirasjon fra.¹⁴

Dersom det er ønskelig, stiller NIM seg åpen for nærmere diskusjon med Justiskomiteens medlemmer om en mulig grunnlovfesting av prinsippet om påtalemyndighetens uavhengighet.

¹⁰ Se sakene C-508/18 og C-82/19 PPU (forent) og C-509/18, avsagt 27. mai 2019. EU-domstolen mente for øvrig at påtalemyndigheten i Litauen, der uavhengigheten er forankret i Grunnloven, var tilstrekkelig uavhengig, mens påtalemyndigheten i Tyskland, der Grunnloven ikke har noe uavhengighetskrav, ikke var det.

¹¹ Se Prop. 142 L (2018–2019) Endringer i straffeprosessloven (påtalemyndighetens uavhengighet m.m.) s. 5 om bakgrunnen for forslaget.

¹² NOU 2016: 24 punkt 8.5 (s. 201–202).

¹³ Prop. 142 L (2018–2019) Endringer i straffeprosessloven (påtalemyndighetens uavhengighet m.m.) s. 6.

¹⁴ For en oversikt, se for eksempel Knut H. Kallerud, «'Ikke ... en dommers uavhengighet ...': Noen betraktninger om påtalemyndighetens stilling sammenlignet med domstolenes» i Nils Asbjørn Engstad, Astrid Lærdal Frøseth og Bård Tønder, *Dommernes uavhengighet. Den Norske Dommerforening 100 år* (Fagbokforlaget 2012) s. 403–424, punkt 6. Se også, av nyere dato, Consultative Council of European Prosecutors (CCPE), «Independence, accountability and ethics of prosecutors» (Opinion No. 13(2018) (CCPE(2018)2)).

Adele Matheson Mestad
Direktør

Marius Mikkel Kjølstad
Rådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.