



POLITIHØGSKOLEN

Politidirektoratet
Postboks 2090 Vik
0125 OSLO

NORWEGIAN POLICE UNIVERSITY COLLEGE

Deres referanse:
2018/04720

Vår referanse:
18/05132-2

Dato:
06.12.2018

HØRINGSSVAR - NYE RETNINGSLINJER OM LØSLATELSE FRA FENGSELSSTRAFF

Politihøgskolen viser til brev fra Kriminalomsorgsdirektoratet av 30. oktober 2018, vedrørende høring om nye retningslinjer om løslatelse fra fengselsstraff. Videre viser vi til e-post fra Politidirektoratet av 13. november, hvor det bes om at hørings svar sendes via direktoratet. Under følger Politihøgskolens innspill til høringen.

INNLEDNING

Innledningsvis vil vi påpeke at det er et grunnleggende premiss for strafferetten at det skal være et samsvar mellom den straffbare handlingen og den idømte straffen. Det bør også gi seg utslag i gjennomføring av straff, og prinsipper for løslatelse. Utformingen av retningslinjer for straffegjennomføring vil ha stor betydning for de straffede, og det er derfor viktig at retningslinjene er i god harmoni med de trinnhøyere reglene og prinsipper for strafferetten og forvaltningsretten.

UNGDOMSSTRAFF OG BETINGET FENGSEL

Vi kan ikke se at utkastet til nye retningslinjer nevner subsidiær fengselsstraff etter brudd på vilkår for *ungdomsstraff*. Den subsidiære fengselsstraffen ved ungdomsstraff vil ofte være lang, slik at dette er et viktig spørsmål for den domfelte. Vi kan heller ikke se at retningslinjene nevner prøveløslatelse etter innsetting til soning av *betinget fengselsstraff*. Betragtningene nedenfor gjelder også disse reaksjonsformene.

SAMFUNNSSTRAFF OG SUBSIDIÆR FENGSELSSTRAFF FOR BOT

Etter de *gjeldende retningslinjene* kan domfelte som soner subsidiær fengselsstraff for brudd på vilkår om samfunnsstraff prøveløslates, se KSF-2002-9001 punkt 3.45.2:

«For domfelte som gjennomfører subsidiær fengselsstraff etter dom på samfunnsstraff, gjelder prøveløslatesreglene når vilkårene for dette er til stede, se videre i retningslinjene.»

I forarbeidene er det derimot fremholdt at der retten har besluttet delvis omgjøring av samfunnsstraff til subsidiær fengselsstraff, «bør» den domfelte ikke løslates på prøve (Ot.prp. nr. 5 (2000-2001), s. 175; Storvik, 2017, s. 389). Denne føringen i forarbeidene er formentlig begrunnet i at en delvis fullbyrding av samfunnsstraff skal tjene som en advarsel til den domfelte om konsekvensene av nye brudd på vilkårene for samfunnsstraffen. Vi antar at den

POLITIHØGSKOLEN

Pb. 2109 Vik, 0125 Oslo
Slemdalsveien 5
Tlf: 23 19 99 00
Org. nr: 974 761 017
www.phs.no/postmottak@phs.no

Avdeling Bodø

Pb. 1407, 8002 Bodø
Universitetsalléen 1
Tlf: 23 19 99 00

Avdeling Stavern

Justissektorens kurs- og øvingscenter
Pb. 204, 3291 Stavern
Helgeroveien 9
Tlf: 23 19 99 00/Faks: 33 20 61 00

Utdanningscenter Kongsvinger

Pb. 100, 2201 Kongsvinger
Motjernsvegen 21
Tlf: 23 19 99 00/Faks: 62 82 59 50

er mest aktuell når retten beslutter fullbyrding av en mindre del av straffen. Uttalelsen taler for at kriminalomsorgen vanskelig kan beslutte generelt at prøveløslatelse ikke kan skje ved full omgjøring av samfunnsstraff til fengsel. (Dersom den domfelte på ny må settes inn til fullbyrding av den resterende delen av den subsidiære fengselsstraffen, antar vi at all soning som er gjennomført, regnes med når man vurderer prøveløslatelse.)

Utkastet til nye retningslinjer er vanskelig å følge. I innledningen til punkt 42.2.1 heter det:

«Prøveløslatelse er imidlertid ikke aktuelt der domfelte gjennomfører subsidiær frihetsstraff etter bot eller samfunnsstraff [sic], da subsidiær frihetsstraff etter bot og samfunnsstraff [sic] alltid gjennomføres uavkortet.»

Her synes det altså som om de tidligere retningslinjene endres til skade for de domfelte.

Litt lenger ned på samme side heter det:

«For domfelte som gjennomfører subsidiær fengselsstraff etter dom på samfunnsstraff, gjelder prøveløslatelsesreglene når vilkårene for dette er til stede, se videre i retningslinjene.»

Etter hva vi kan forstå, gis det altså motstridende retningslinjer. Om det skulle være en nyanse vi har oversett som gjør at disse to utsagnene kan harmoniseres, tillater vi oss å foreslå at teksten klargjøres. Retningslinjene skal forstås ikke bare av kriminalomsorgens ansatte, men også av domfelte, deres pårørende, kontrollorganer og allmennheten.

Siden det første utsagnet etter sin ordlyd endrer gjeldende retningslinjer og er til skade for de domfelte, bygger vi drøftelsen på det nedenfor. Etter forslaget til retningslinjer er det altså forskjell på domfelte som soner idømt fengselsstraff, subsidiær fengselsstraff etter samfunnsstraff, og straffede som soner subsidiær fengselsstraff på grunn av ikke betalt bot.

Slik vi forstår utkastet (med den strengeste tolkingen), kan forholdet mellom grunnlaget for soningen settes opp slik:

Punkt	Tema	Fengselsstraff	Samfunnsstraff (subsidiær fengselsstraff)	Bot (subsidiær fengselsstraff)
42.2.1	Prøveløslatelse	Ja (74 dager), unntak for særlige grunner	Nei	Nei
42.2.6	Fremskutt løslatelse	Ja, men ikke for «straff av meget kort varighet»	Ja, men ikke for «straff av meget kort varighet»	Nei, med unntak av utenlandske domfelte ifm koordinering med uttransportering

Etter utkastet til retningslinjer kan domfelte prøveløslates fra soning av dom på fengselsstraff, men ikke fra soning av subsidiær fengselsstraff på grunn av brudd på vilkår for samfunnsstraff eller fra subsidiær fengselsstraff for bot. Fremskutt løslatelse kan skje for de to førstnevnte, men ikke for soning av subsidiær fengselsstraff for bot. Retningslinjene legger altså opp til at kriminalomsorgens adgang til å forkorte et fengselsopphold er omvendt proporsjonalt med hvor streng straff den straffede har fått.

Forskjellen på innsatte dømt til ubetinget fengsel, samfunnsstraff og bot kan illustreres med følgende tenkte eksempel:

Per, Pål og Espen begikk sammen et lovbrudd. Per var hovedmann og initiativtaker, og fikk den strengeste straffen: *120 dagers ubetinget fengsel*. Forsvareren anførte at det var gode individualpreventive grunner til å gi samfunnsstraff, men retten fant at hensynet til straffens formål talte mot en reaksjon i frihet (straffeloven § 48 første ledd bokstav b).

Pål hadde vært delaktig i lovbruddet, men mindre sentral enn Per, og straffen ble satt til *120 timer samfunnsstraff, subsidiært 120 dagers fengsel* (jf. straffeloven § 49 første ledd bokstav b). Pål hadde samtykket til samfunnsstraff (straffeloven § 48 første ledd bokstav c).

Espen var den som var minst å klandre, og retten fant det passende å idømme en større bot, med en subsidiær fengselsstraff på 120 dager (straffeloven § 55 første ledd). Espen ba dommeren heller dømme ham til betinget fengsel eller samfunnsstraff fordi han ikke hadde mulighet til å betale boten, men det fant retten ikke å kunne gjøre (jf. Rt. 2015 s. 1049 avsnitt 22).

Dessverre klarte ikke Pål å møte opp til gjennomføringen av samfunnsstraffen eller til innskjerpingssamtale, og det ble avsagt dom for soning av den subsidiære fengselsstraffen (straffeloven § 52).¹ Espen klarte ikke å betale boten, og innkrevingsentralen fant ikke noe til dekning hos ham. Det ble derfor besluttet å fullbyrde den subsidiære fengselsstraffen. Espen hadde ikke råd til advokat, og ga opp å kreve spørsmålet om fullbyrding prøvet for retten etter straffeprosessloven § 462 jf. § 456.

Det hadde seg slik at alle tre møtte til soning 2. januar 2018, med dato for løslatelse etter full soning 1. mai 2018. Per, som hadde fått strengest straff, kunne prøveløslates etter 80 dager, altså 22. mars. Han fikk fremskutt løslatelse tre dager før og forlot fengselet 19. mars. Pål, som hadde fått samfunnsstraff, kunne ikke få prøveløslatelse, men fikk fremskutt løslatelse tre dager før full soning og forlot fengselet 28. april. Espen, som hadde fått en bot han ikke klarte å betale, ble sittende til full tid 1. mai.

De grunnleggende hensynene bak straffen bør iakttas også ved straffegjennomføringen, og legalitetsprinsippet må være strengt på et forvaltningsområde der borgere fratras sin frihet. Spørsmålet er dermed om straffegjennomføringsloven § 42 gir hjemmel for på generelt grunnlag å skille mellom ulike typer av innsatte som soner fengselsstraff.

Straffegjennomføringsloven § 42 første ledd første punktum lyder:

«Kriminalomsorgen kan løslate domfelte på prøve når vedkommende, medregnet mulig varetaksopphold, har gjennomført to tredjedeler av straffen og minst 60 dager.»

Uttrykket «domfelte» kunne ved første øyekast gi inntrykk av at regelen ikke gjelder bøtesonere, siden de fleste bøter ilegges ved vedtagelse av forelegg. Men også for bøter er utgangspunktet at straff skal ilegges etter dom (Grunnloven § 96), og det er ingen saklig grunn til at den som vedtar et forelegg, skal behandles dårligere enn den som idømmes bot ved dom.

Samfunnsstraff kan bare ilegges når tiltalte samtykker (straffeloven § 48 første ledd bokstav c). Vi kjenner ikke til om tiltalte pleier å foreholdes at brudd på vilkårene kan medføre en lengre reell soning enn en dom på fengselsstraff, men finner dette lite trolig.

Riktig nok har Høyesterett fremholdt at prøveløslatelse er et «eget kriminalpolitisk rettsinstitutt», og at nektelse av prøveløslatelse ikke endrer den utmålte straffen (Rt. 2011 s. 347 avsnitt 40, jf. HR-2016-910-A avsnitt 35). Men de sakene gjaldt spørsmålet om den enkelte domfelte har vern mot at kravene til prøveløslatelse skjerpes, eller at prøveløslatelse nektes på grunn av frykt for ny kriminalitet.

¹ Vi ser her for enkelhets skyld bort fra fradrag for oppmøte hos kriminalomsorgen, jf. straffegjennomføringsloven § 58.

Spørsmålet her er annerledes: Er det saklig grunn til på generelt grunnlag å forskjellsbehandle innsatte etter hvilket grunnlag de soner på – og i disfavør av de innsatte som i utgangspunktet har fått den mildeste straffen? Ordlyden i straffegjennomføringsloven § 42 taler med tyngde for at kriminalomsorgen er forpliktet til å behandle samfunnsstraff- og bøtesonere på samme måte som innsatte som er dømt til ubetinget fengsel. (Den domfeltes opptreden under gjennomføringen av samfunnsstraff kan være relevant når man vurderer om prøveløslatelse bør skje, på samme måte som man vurderer opptreden under soning. Men det er noe annet enn generelt å avskjære muligheten.)

Det å avskjære bestemte grupper straffede fra prøveløslatelse har også en side til maktfordelingsprinsippet: Når domstolen har dømt en lovbrøyer til en mildere straff enn ubetinget fengsel på visse vilkår, og vilkårene brytes, er det vanskelig å godta at forvaltningen ved egne retningslinjer legger opp til at den mildere straffen – uten konkret vurdering – fører til et lengre opphold i fengsel enn om retten hadde idømt den strengere fengselsstraffen.

For de straffede og deres pårørende vil retningslinjene ha stor betydning. Hensynene bak maktfordelingsprinsippet, legalitetsprinsippet og det generelle forvaltningsrettslige forbudet mot usaklig forskjellsbehandling taler med tyngde for at en avskjæring av muligheten for prøveløslatelse for grupper av innsatte med i utgangspunktet mildere straffer eventuelt bør vedtas av Stortinget. Skal slike regler styre behandlingen av innsatte, bør ikke forvaltningen kunne fastsette det uten forankring i loven.

Den strengere behandlingen av bøtesonere synes å ha foregått i lang tid. En uriktig forvaltningspraksis kan imidlertid ikke skape en hjemmel for en forskjellsbehandling som innsnevrer lovens ordlyd, og er i strid med prinsipper om forholdsmessighet mellom skyld og straff.

Slik vi ser det, er det neppe rettslig adgang til å fastsette retningslinjer som forskjellsbehandler innsatte på gruppenivå uten at straffegjennomføringsloven endres. Vi fraråder derfor at retningslinjene fastsettes slik de er foreslått.

Med hilsen

Nina Skarpenes
rektor/Sjef Politihøgskolen

Elisabeth Hammer Sæten
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Kopi til:
Politidirektoratet v/Morten Rustad

Saksbehandler:
Professor Morten Holmboe

Referanser

Ot.prp. nr. 5 (2000-2001). *Om lov om gjennomføring av straff mv. (straffegjennomføringsloven)*.
Storvik, B. L. (2017). *Straffegjennomføring* (3. utg.). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.