



Det kongelige Justis- og beredskapsdepartement

Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

NORWEGIAN POLICE UNIVERSITY COLLEGE

Deres referanse:

Vår referanse:
2016/02269-2 008

Sted, Dato
Oslo, 20.03.2017

HØRINGSSVAR - STRENGERE STRAFFER FOR FLERE LOVBRUDD OG ENDRINGER I UTMÅLINGEN AV OPPREISNINGSERSTATNING

Det vises til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 19. desember 2016. Politihøgskolen har følgende merknader til forslagene:

Straffens formål

I forarbeidene til straffeloven 2005 bygget lovgiveren på prevensjonsteoriene. Departementet synes nå å ha fragått dette utgangspunktet, og erkjenner at prevensjonsteoriene ikke gir grunnlag for en ytterligere straffskjerpning:

«Selv om det kan være usikkert hvilke preventive virkninger en straffskjerpelse vil ha, er riktig straffenivå i høy grad et verdispørsmål som ikke fullt ut kan besvares med straffens nytteeffekter.» (s. 10)

Det er selvsagt riktig at straff ikke bare kan utmåles ut fra en ren nytte-tankegang. Også når domstolene velger straffereaksjon ut fra hva «allmennprevensjonen» antas å kreve, treffer de verdivalg. Det er likevel viktig at Stortinget så sent som i 2005 drøftet straffesystemet på bredt grunnlag og valgte (som hovedregel) å opprettholde maksimumsstraffen på 21 år, og å beholde maksimum ved konkurrans på det dobbelte av den ordinære strafferammen. Som kjent ble det likevel gjennomført betydelige straffskjerpinger ved straffeloven 2005 (og forskuttet ved endringer i straffeloven 1902).

Etter Politihøgskolens syn er det naturlig å se hen til noen utgangspunkter ved fastsetting av strafferammer:

- «Normalovertredelsen» av et straffebud vil gjerne ligge et godt stykke under maksimumsstraffen, men det er lite vunnet ved å operere med øvre strafferammer som er urealistisk høye selv for grove eller gjentatte overtredelser.
- Ved en økning av de øvre strafferammene for grove eller flere lovbrudd, er det en risiko for at også straffenivået for andre lovbrudd økes.
- Ordningen med prøveløslatelse bør beholdes, men hensynet til «den sosiale ro» blir neppe godt ivaretatt dersom nominelt svært lange straffer reelt fører til vesentlig kortere soningstid.

POLITIHØGSKOLEN

Pb.5027 Majorstuen, 0301 Oslo
Slemdalsveien 5
Tlf: 23 19 99 00 /Faks: 23 19 99 01
Org. nr: 974 761 017 / Giro: 7694.05.08335
www.phs.no /postmottak@phs.no

Avdeling Bodø

Pb. 6004, 8002 Bodø
Universitetsalleen 1
Tlf: 23 19 99 00
Faks: 75 58 80 30

Utdanningscenter Kongsvinger

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

Justissektorens kurs- og øvingssenter Avdeling Stavern

Pb. 204, 3291 Stavern
Fredriksvern Verft
Tlf: 23 19 99 00
Faks: 33 20 61 00

Politihøgskolen synes det er vanskelig å se hvilke sider ved det norske samfunn som har endret seg så mye at det allerede nå er nødvendig igjen å skjerpe straffenivået betydelig.

Kan skjerping av straffenivået ved flere lovbrudd virke nyttig iht. prevensjonsteoriene?

Dersom det ikke var strengere straff for å begå to lovbrudd enn ett, ville det være uheldig. Bortsett fra oppdagelsesrisikoen ville gjerningspersonen ikke ha noe å tape på å begå flere lovbrudd. På den annen side synes heller ikke departementet å ville trekke den konsekvens at man uten videre skal gange antallet lovbrudd med «normalstraffen» for ett lovbrudd.

For de mest alvorlige lovbruddene kommer man ikke utenom at for en gjerningsperson som allerede har begått ett eller to lovbrudd, vil konsekvensene av flere lovbrudd være små. Tenker man seg en person som har fanget og drept to gisler, vil det å skyte mot politiet ha liten betydning for straffutmålingen. Men også ved en økning til 30 år vil man lett nå et tak. Selv ved 40 eller 50 år vil en samvittighetsløs gjerningsperson nå taket. Under enhver omstendighet: Den som dreper en annen, må regne med mellom 8 og 21 års fengsel (straffeloven § 275). Vil den som først trer over denne grensen, stanse og overgi seg fordi han risikerer en del flere år i fengsel ved å begå flere lovbrudd? Eller vil et høyere straffenivå gjøre det fristende å bruke vold for å unngå å bli pågrepet?

Man kan altså i prinsippet ikke utelukke at enkelte gjerningspersoner kan besinne seg etter å ha begått ett alvorlig lovbrudd, men det er neppe straffens avskrekkende virkning som er avgjørende.

Nå kan det pekes på at domfelte som begår ny kriminalitet *etter pådømmelse*, ikke får «rabatt» ved senere straffbare forhold – tvert imot vil straffen ofte skjerpes ved gjentagelse. Dette er likevel prinsipielt sett noe annet: Den som overveier å begå flere straffbare handlinger før han er dømt for den første, vil antagelig neppe reflektere over forskjellen på for eksempel 20 og 30 års fengsel hvis han blir tatt. Men den som først er dømt, har en mulighet til å arbeide seg fram mot løslatelse, og kan oppfatte det som at han har mer å tape ved nye lovbrudd – i hvert fall hvis han har en rimelig sjanse til å slippe ut før mot slutten av livet.

Sammenhengen mellom skjerpet straff for flere lovbrudd, økningen av den øvre strafferammen til 30, 40 eller 50 år, og det samlede straffenivå

Slik Politihøgskolen forstår departementet, er det ikke meningen å endre straffenivået for *enkeltstående lovbrudd*. Det kan likevel bli vanskelig å unngå det: Hvis straffenivået for mindre alvorlige lovbrudd øker, kan det i neste omgang føre til tilsvarende konsekvensargumenter for å skjerpe straffenivået også for enkeltstående lovbrudd. Et eksempel: Dersom en person dømmes for et stort antall lommetyverier på offentlig sted som bedømmes som grove (straffeloven § 322), vil strafferammen i dag øke fra seks til tolv år (straffeloven § 79 bokstav a). For fire slike tyverier ble straffen, som departementet opplyser (s. 12), satt til fengsel i åtte måneder, med en bemerkning om at straffen for ett slikt tyveri ville ligge på fengsel i 90 dager (Rt. 2013 s. 1153). Men hva om det var førti tyverier? Det ville ikke blitt idømt ti ganger så lang straff som i 2013-dommen, men man må forvente en betydelig skjerping hvis departementets forslag blir gjennomført.

Hvis slike vinningskriminelle settes i fengsel i kanskje tre-fire år, hva da med seksuallovbrytere som nå straffes med fire års fengsel for ett alvorlig lovbrudd som voldtekt til samleie av voksne eller av barn under 14 år (straffeloven § 292 og § 300)? Skal de straffes på samme måte som svært aktive lommetyver, eller vil man oppfatte det som et «verdi-

standpunkt» at straffen må skjerpes for seksuallovbryterne? Og tilsvarende kan man spørre for den som soner noen måneders fengsel for vold: Er ikke vold verre enn tyveri? Osv. Det er altså ikke så lett å oppnå en bedre balanse mellom straffen for forskjellige lovbruddstyper ved å skjerpe straffenivået for flere lovbrudd.

Maksimumsstraffen i et land sier ikke bare noe om hvordan vi verdsetter de høyeste goder, men også noe om hva som er den lengste delen av et menneskeliv vi finner det riktig å ta ved frihetsberøvelse. I et samfunn som ikke har livstidsstraff, må det gå en grense for hvor høy maksimumsstraffen kan være.

Opphevelsen av livstidsstraffen i 1981

I høringsnotatet reises det forslag om å øke den øvre strafferamme til 30, 40 eller 50 år.

En person på 50 år antas for tiden (2011-1015) statistisk sett å ha igjen drøye 30 år å leve (menn 31,44 år; kvinner 34,81 år; SSB tabell 05862.) En person på 40 år har ca. 40 år igjen å leve (menn 40,88 år; kvinner 44,42 år). En 30-åring har forventet levetid drøye 50 år (menn 50,48 år; kvinner 54,22 år). Her er det selvsagt store variasjoner, men langtidsdømte har neppe bedre forutsetninger for å leve lenge, statistisk sett, enn befolkningen ellers.

Det vil si at forslaget åpner for at forholdsvis unge lovbytere som får lovens strengeste straff, vil måtte påregne å sone hele eller det vesentlige av sin resterende livslengde i fengsel hvis de ikke blir prøveløslatt – og noen ganger selv da. Til illustrasjon nevner vi at førsteamanuensis Svein Slettan, som støttet departementets daværende forslag om å øke den øvre strafferammen til 30 år, fremholdt at en lengre straff enn dette i realiteten ville være straff på livstid, og at livstid i realiteten blir tidsbestemt straff (Slettan, 2002, s. 382).

Skal forslaget gjennomføres, er det derfor naturlig å redegjøre for de vurderingene som ble gjort da livstidsstraffen ble opphevet i 1981. Begrunnelsen for opphevelsen var delvis at man anså det som inhumant å sperre et menneske inne resten av dets liv, og dels at reell soningstid uansett ikke var i nærheten av livstid. I forarbeidene anslo Justisdepartementet at gjennomsnittlig soningstid for livstidsdømte i det 20. århundre hadde ligget omkring 11 år (Ot.prp. nr. 62 (1980-1981), punkt D.1). Til sammenligning nevner vi at både Danmark, Sverige og Finland har livstidsstraff, men gjennomsnittlig soningstid er 14-15 år i Finland og 16-17 år i Sverige og Danmark (Lappi-Seppälä, 2016, s. 496).

Det er grunn til å anta at en kraftig nominell skjerping av den øvre strafferammen ikke vil føre til tilsvarende økning i gjennomsnittlig soningstid. Får man en eldre fangebefolkning, må man regne med en økt forekomst av helseplager og soningsudyktighet. Dette bør i en human strafferettspleie i en del tilfeller føre til benådning eller tidligere prøveløslatelse. Men dermed kan befolkningens oppfatning av strafferettssystemet bli at man truer med streng straff, men ikke gjennomfører den. Og, som Politihøgskolen kommer tilbake til nedenfor: Gjennomføringen av fengselsstraffen kan bli mer krevende ikke bare for de domfelte, men også for kriminalomsorgen.

For øvrig nevner vi at domfelte som er dømt i utlandet til fengsel i mer enn 30 år, og som er overført til gjennomføring av straffen i Norge, kan løslates på prøve etter å ha vært fengslet i minst 20 år (straffegjennomføringsloven § 42 første ledd). Skal man sette maksimumsstraffen høyere enn 30 år, bør en tilsvarende regel vurderes innført.

Menneskerettslige utfordringer ved å gjennomføre straffer opp mot livstid

Det er ikke forbudt etter Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) å ha regler om livstidsstraff, og det varierer mellom europeiske land om man har slike regler (Van Zyl Smit og Appleton, 2016). I nyere EMK-praksis er det imidlertid problematisert hvilke muligheter den domfelte må ha til å kunne søke om løslatelse. Den europeiske menneskerettighetsdomstolens (EMDs) praksis kan oppsummeres med at fangen må ha «a right to hope», som EMD fremholdt i *Vinter*-saken (Spano, 2016, s. 159; Van Zyl Smit m. fl., 2016, s. 9). Det vil føre for langt å drøfte her hvilke rammer EMDs praksis setter for de domfeltes rettigheter under lange dommer, men i hvert fall en økning av maksimumsstraffen til 40 eller 50 år gjør det etter vårt syn nødvendig å utrede disse spørsmålene.

Vil endringene reelt flytte avgjørelsen om soningstidens lengde fra domstolene til forvaltningen?

Et problem departementet ikke tar opp, er de prinsipielle sidene ved at svært lange dommer øker presset mot prøveløslatelses- og benådning sinstituttene. Dersom straffene er så lange at det blir en høyere sannsynlighet for tidlig løslatelse, overføres reell avgjørelsesmyndighet fra domstolene til forvaltningen. Er det akseptabelt i et rettssamfunn at domfelte nominelt skal sitte i fengsel så lenge at det reelt er forvaltningen som avgjør hva straffenivået er? Vil like tilfeller behandles likt? Og vil det bidra til den sosiale ro om folk ser at nominelt svært lange straffer reelt forkortes mer enn de kortere straffene?

Betydningen for soningens innhold

En innsatt som kan forvente å bli løslatt mens han ennå har et rimelig antall leveår igjen, må antas å ha et incentiv til å samarbeide med kriminalomsorgen i å forberede seg til løslatelse – også med håp om prøveløslatelse (straffegjennomføringsloven § 42). Det er vanskelig å se at det å vite at man selv med prøveløslatelse må påregne å sone i henholdsvis 20, 26-27 eller 33-34 år vil gjøre det lettere å motivere den innsatte til endring.

For den som skal sone «resten av livet», er det også en viss risiko for at straffetrusselen bare i begrenset grad vil virke hemmende på ønsker om å begå ny kriminalitet under soningstiden – det være seg mot ansatte eller andre innsatte.

Administrative og økonomiske konsekvenser – og straffens formål

Departementet antar at en gjennomføring av forslaget vil medføre behov for flere fengselsplasser, selv om enkelte av gjengangerne ville ha begått nye lovbrudd dersom de slapp ut fra soning tidligere. Det er imidlertid ikke forsøkt tallfestet hvor stort behovet vil bli.

Dersom flere langtidssonere må sone vesentlig lengre enn før, vil det skape mer press på de mest kostbare fengselsplassene, og vil under ellers uendrede forhold medføre soningskø for dem som ikke har begått tilstrekkelig grov kriminalitet til å bli satt inn med en gang dommen faller. For folk flest har det antagelig stor betydning for trygghetsfølelsen at lovbrutere med relativt korte dommer for vinnings- eller voldskriminalitet settes inn til soning kort tid etter at dommen faller («straks» dommen er rettskraftig, jf. straffeprosessloven § 452).

Før vedtagelsen av straffegjennomføringsloven § 1 a og inngåelsen av avtalen med Nederland om leie av 242 soningsplasser, var det en betydelig soningskø. (Denne soningskøen var neppe upåvirket av at straffenivået ble vesentlig skjerpet i 2009 og 2010.) Departementet er inne på dette på s. 42 der man fremhever at soningskøen nå er på et minimum, men unnlater å nevne et viktig poeng: Premissene for soning i utlandet var at løsningen skulle være midlertidig, og straffegjennomføringsloven § 1 a gjelder bare til 1. september 2020 (lov

19. juni 2015 nr. 66 post II). Som departementet vil være kjent med, har Sivilombudsmannen kritisert straffegjennomføringen i Nederland både ut fra et menneskerettighets- og et rehabiliteringsperspektiv (Sivilombudsmannen, 2017). Skal man ta premissene for denne – midlertidige – ordningen på alvor, bør det altså søkes etter løsninger som gjør disse plassene nødvendige. Da kan det spørres om det viktigste behovet i kriminalomsorgen er flere innsatte som soner svært lange straffer.

Slik Politihøgskolen ser det, er en nøktern vurdering av de administrative og økonomiske konsekvenser ved straffskjerpinger avgjørende hvis ikke straffskjerpinger skal motvirke straffens formål. Også det å motvirke soningskøer og sikre muligheten for rehabilitering av domfelte er et verdspørsmål.

De erstatningsrettslige forslagene – oppreisning

Politihøgskolen er enig med departementet i at det ikke skal være noen fordel for en gjerningsperson at han eller hun begår en alvorlig straffbar handling sammen med flere. Vi er enig i at oppreisningsansvar etter skadeserstatningsloven § 3-5 for handlinger begått av flere i fellesskap, skal fastsettes særskilt for den enkelte.

Departementet ber om synspunkter på utformingen av forslaget. Politihøgskolen er av den oppfatning at reglene bør være så oversiktlige som mulig. Av de tre mulighetene som listes opp på s. 39, synes vi mest taler for det mest omfattende alternativet: *«Er skade voldt på person, krenking tilføyd eller mislig atferd utvist av flere i fellesskap, fastsettes oppreisningsansvaret særskilt for hver av de ansvarlige.»* Det er liten grunn til å operere med to forskjellige utmålings-prinsipper avhengig av hvilken paragraf gjerningspersonene er domfelt etter.

Departementet reiser videre spørsmål om voldsoffererstatningsloven § 6 bør endres slik at voldsoffererstatningen bør dekke totalsummen som gjerningspersonene plikter å betale i oppreisning etter lovforslaget. Slik Politihøgskolen ser det, er en slik endring nødvendig hvis endringen skal få en effekt. Riktig nok kan den skadelidte be Statens innkrevingssentral kreve inn oppreisningsbeløpet fra de ansvarlige, men det kan virke som spott til skade om den skadelidte blir eier av et delvis verdiløst erstatningskrav fra ikke søkegode gjerningspersoner som soner lange fengselsstraffer. Skal samfunnet først gi et håndslag til ofrene ved å bedre deres rett til oppreisningserstatning, bør staten ta kredittrisikoen og heller kreve regress fra de ansvarlige så langt det er mulig og forsvarlig.

Oppsummering

Norsk strafferettspleie står overfor betydelige utfordringer. En økning av maksimumsstraffen vil føre til økt belastning på fengslene og på de domfelte og deres pårørende. Også en økning av straffnivået for de relativt sett mindre alvorlige lovbruddene vil ha den samme konsekvensen, og kan føre til press om økt straffnivå i saker der lovbruderen er dømt for ett lovbrudd. En vesentlig økning i straffnivået vil medføre en risiko for at forvaltningen i større grad enn domstolene bestemmer den reelle lengden på soningen, og at det blir dårligere samsvar mellom de straffene som utmåles og den reelle soningstiden. Man vil måtte påregne at flere av de innsatte blir gamle i fengsel, med de utfordringene det skaper for de domfelte og for kriminalomsorgen. I hvert fall en skjerpning av øvre strafferamme til 40 eller 50 år vil reelt medføre at man gjeninnfører livstidsstraffen, men også en økning til 30 år vil ha negative konsekvenser for de domfelte og for strafferettspleien.

Politihøgskolen er i det vesentlige enige i forslagene til endring av erstatningsreglene, med noen presiseringer.

Med hilsen

Tor Tanke Holm
Assisterende rektor

Jorunn Lindholt
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Saksbehandler:
Førsteamanuensis Morten Holmboe, telefon: 23 19 99 72

Referanser

- Lappi-Seppälä, Tapio. (2016). Life imprisonment and related institutions in the Nordic countries. I Dirk Van Zyl Smit og Catherine Appleton (red.), *Life imprisonment and human rights* (s. 460-505). Oxford: Hart Publishing.
- Ot.prp. nr. 62 (1980-1981). *Om lov om endring i straffeloven m.m (reglene om betinget dømte, prøveløslatte m.m, heving av strafferammen for grove narkotikabrudd, oppheving av livstidsstraffen).*
- Sivilombudsmannen. (2017). *Besøksrapport Norgerhaven fengsel 19.-22. september 2016.*
- Slettan, Svein. (2002). Hva er passe straff? *Tidsskrift for strafferett*, 2(4), 379-386.
- Spano, Robert. (2016). Deprivation of Liberty and Human Dignity in the Case-Law of the European Court of Human Rights. *Bergen Journal of Criminal Law and Criminal Justice*, 4(2), 150-166.
- Van Zyl Smit, Dirk og Appleton, Catherine. (2016). *Life imprisonment and human rights.* Oxford: Hart Publishing.
- Van Zyl Smit, Dirk, Appleton, Catherine og Benford, Georgie. (2016). Introduction. I Dirk Van Zyl Smit og Catherine Appleton (red.), *Life imprisonment and human rights* (s. 1-20). Oxford: Hart Publishing.

Kopi til:
Politidirektoratet politidirektoratet@politiet.no