



Innst. 384 L

(2010–2011)

Innstilling til Stortinget fra justiskomiteen

Prop. 93 L (2010–2011)

Innstilling fra justiskomiteen om endringer i straffegjennomføringsloven mv. (bøteteneste som alternativ til fengsel hvis boten ikke betales)

Til Stortinget

Sammendrag

Justisdepartementet foreslår i proposisjonen å endre reglene om subsidiær straff ved bot. Lovforslaget åpner for at den som ikke evner å betale boten, kan gjennomføre den subsidiære fengselsstraffen som bøteteneste utenfor fengsel. Botlagte uten betalingsevne kan således gjøre opp for seg ved samfunnsnyttig tjeneste. Bøtetenesten avløser ikke fengsel som subsidiær straff, men gir botlagte muligheten til å velge samfunnsnyttig tjeneste istedenfor fengsel.

I tillegg foreslår departementet å bytte ut «offentlig forsvarer» med «advokat» i straffegjennomføringsloven § 27 tredje ledd første punktum som en konsekvensendring av lov 29. juni 2007 nr. 84.

De nærmere reglene om utmåling og betaling av bot står i straffeloven 1902 §§ 26 a til 28. Bot kan ilegges den siktede som en individuelt utmålt reaksjon, enten av domstolene ved dom eller av påtalemyndigheten ved forelegg. I begge tilfeller skal den som fastsetter boten, ta hensyn til handlingens grovhet og siktedes skyld og økonomiske evne.

Når en fysisk person straffes med bot, skal det samtidig utmåles en subsidiær fengselsstraff som den botlagte skal sone hvis boten ikke blir betalt. Dette gjelder enten boten blir ilagt ved dom, eller ved forelegg. Ved foretaksbot fastsettes det ikke subsidiær straff.

Straffeloven 2005 viderefører reglene i gjeldende straffelov om å utmåle en subsidiær fengselsstraff som kan fullbyrdes hvis boten ikke blir betalt.

I høringsnotatet foreslår departementet lovendringer som legger til rette for at botlagte kan velge samfunnsstraff istedenfor fengsel som subsidiær reaksjon ved bot. Hensikten med endringen er å øke bruken av samfunnsstraff uten at formålet med den subsidiære straffen svekkes. Departementet antar at samfunnsstraff ofte vil være en mer egnet subsidiær reaksjon enn fengsel, og en slik ordning vil dessuten frigi fengselsplasser. Med samfunnsstraff får den subsidiære straffen ikke samme preg av gjeldsfengsel og sosial diskriminering som dagens ordning.

Departementet foreslår i høringsnotatet at botlagte må samtykke i å gjennomføre den subsidiære fengselsstraffen som samfunnsstraff for at ordningen skal være i samsvar med EMK artikkel 4. Domfelte må dessuten ha bosted i Norge.

Departementet viderefører forslaget fra høringsnotatet om å gå bort fra dagens ordning og viser til at høringsinstansene er gjennomgående positive til intensjonene med lovforslaget.

I høringsnotatet redegjør departementet nærmere for de enkelte lovforslagene som er nødvendige for å innføre samfunnsstraff som subsidiær reaksjon hvis botlagte ikke betaler boten.

Forslaget inneholder også en hjemmel for departementet til å gi nærmere regler om bøtetenesten, herunder blant annet fastsetting av timetall, innholdet og gjennomføringen, og avbrudd.

Når det gjelder de administrative og økonomiske konsekvensene av forslaget, opplyser departementet at bruk av bøteteneste vil øke friomsorgskontorenes oppgavemengde. Merkostnaden for friomsorgskontorene anslås å kunne utgjøre inntil 20 mill. kroner per år. I oppstartsåret vil det påløpe om lag 4 mill. kroner til engangsutgifter og IKT-investeringer.

Gitt en gjennomsnittlig kostnad på ca. 0,6 mill. kroner per plass per år, koster det kriminalomsorgen om lag 60 mill. kroner å gjennomføre bøteteneste for bøtesonere. Det er imidlertid viktig å være oppmerksom på at bøteteneste etter forslaget bare kan benyttes hvis domfelte samtykker, og at den subsidiære fengselsstraffen dessuten må fullbyrdes hvis bøtetenesten ikke gjennomføres.

Forslaget kan medføre at færre bøter blir betalt, men det er vanskelig å angi dette nærmere. I perioden 2004–2007 ble mellom 9,5 og 22,9 mill. kroner innbetalt etter at soningsanmodning var sendt.

Et av fortrinnene ved straffegjennomføring utenfor fengsel vil være at det ikke forårsaker noe oppbrudd i den botlagtes liv. Siden skolegang og yrkesaktivitet kan fortsette som før, familie og venner i mindre grad enn i dag vil betale boten og færre botlagte vil oppta lån eller finansiere boten gjennom kriminelle handlinger, vil etter departementets vurdering forslaget ha en positiv samfunnsøkonomisk konsekvens.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jan Bøhler, Sigvald Oppebøen Hansen, Stine Renate Håheim, Thor Lillehovde og Tove-Lise Torve, fra Fremskrittspartiet, Hans Frode Kielland Asmyhr, Morten Ørsal Johansen, Åse Michaelsen og lederen Per Sandberg, fra Høyre, André Oktay Dahl og Anders B. Werp, fra Sosialistisk Venstreparti, Akhtar Chaudhry, og fra Senterpartiet, Jenny Klinge, viser til Prop. 93 L (2010–2011) som tar opp viktige endringer i straffegjennomføringsloven mv. Forslaget har vært på bred høring, og legger i stor grad opp til bruk av nåværende regelverk for samfunnsstraffen. Videre legges det til rette for at botlagte kan velge samfunnsstraff i stedet for fengsel som subsidiær reaksjon ved bot. Hensikten med endringen er å øke bruken av samfunnsstraff uten at formålet med den subsidiære straffen svekkes, samt at det frigis fengselsplasser.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at spørsmålet om å innføre en ordning med adgang til opptjening av bot ved arbeid for det offentlige ble reist allerede i NOU 1983:57 og Røstad Lov og Rett 1984. I Stortingets behandling av Ot.prp. nr. 31 som inneholdt tiltak for å avvikle soningskøen og bedre innholdet i straffegjennomføringen, uttalte en samlet justiskomite følgende i Innst. O. nr. 82 (2006-2007):

«Komiteen er også oppteken av at det bør skje ei endring vedrørende bøtesoning. Komiteen er samd i at lukka fengselsplasser ikkje bør nyttast i slike høve, og ber og om at regjeringen kjem attende til Stortinget på eigna måte med ei utgreiing vedrørende bøtesoning der det subsidiert også kan vera samfunnsstraff og ikkje berre fengselsstraff.»

Problemstillingen ble også drøftet i St.meld. nr. 37 (2007–2008), og flertallet viser til at departementet fikk støtte fra en samlet justiskomite som i Innst. S. nr. 169 (2008–2009) uttalte at:

«Komiteen er svært nøgd med at ein ved bøter no endrar subsidær straff til samfunnsstraff, i staden for fengselsstraffen dersom bota ikkje vert betalt.»

Flertallet viser til at det i 2009 satt bøtesonere til sammen 34 634 dager i fengsel, herunder 12 419 dager i fengsel med høy sikkerhet. Dette tilsvarer 101 fengselsplasser med 94 pst. belegg. Flertallet er derfor svært fornøyd med at forslaget om bøteteneste som alternativ til fengsel nå kan frigjøre fengselskapasitet ved at straffegjennomføringen kan skje utenfor fengsel. Flertallet viser til at økt bruk av samfunnsstraff er i tråd med regjeringens politikk, og flertallet mener det er fornuftig at kriminalomsorgen heller kan benytte fengselsplasser til andre formål enn bøtesoning. Flertallet har merket seg at bøtetenesten ikke skal avløse fengsel som subsidiær straff, men gir botlagte muligheten til å velge samfunnsnyttig tjeneste istedenfor fengsel.

Flertallet mener lovforslaget også bøter på uheldige sider ved dagens ordning hvor bøtestraffen kan ha preg av gjeldsfengsel og bidra til sosial diskriminering. Flertallet har merket seg at flere av høringsinstansene etterlyser en prinsipiell diskusjon om hvorfor man gir bøter til personer som ikke kan betale. Flertallet viser til at dette er ivaretatt i straffeloven 2005 hvor det slås fast at den subsidiære fengselsstraffen bare kan fullbyrdes hvis lovbyrteren har betalingsevne, men likevel unnlater å betale eller allmenne hensyn tilsier det. Flertallet mener dette vil innebære at målgruppen for bøtesoning vil endre seg når straffeloven 2005 er trådt i kraft, og at dette vil avhjelpe de problemstillingene som er drøftet av departementet og høringsinstansene.

Flertallet merker seg at kriminalomsorgen i tiden fremover vil forberede hvordan bøtetenesten skal organiseres og gjennomføres på det mer praktiske plan, og flertallet understreker at høringsuttalelsene vil være nyttige innspill i dette arbeidet.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre har merket seg at denne lovendringen kun skal gjelde for domfelte med bosted i Norge. I høringsuttalelsene er det kommet inn ulike merknader som påpeker utfordringer som

lovforslaget vil generere. Videre er det til dels motstridende synspunkter mellom de ulike høringsinstansene på hvordan lovforslaget vil slå ut.

Disse medlemmer viser til at majoriteten av høringsinstansene støtter forslaget om innføring av et alternativ til subsidiær fengselsstraff hvis boten ikke betales, mens andre, herunder kriminalomsorgsregionene, er mer kritiske til ulike sider ved lovforslaget. Når det gjelder fastsetting av den subsidiære straffen, er et sentralt spørsmål hvordan kriminalomsorgen skal omregne straffen til bøteteneste. Om det er boten eller den subsidiære fengselsstraffen som skal være grunnlaget for omregningen, er her et sentralt spørsmål.

Disse medlemmer merker seg også at det er ulikt syn i høringsuttalelsene på utmålingsprinsippene for den subsidiære samfunnsstraffen. Lovforslaget tar ikke opp hvordan avsoningen skal skje hvis en del av boten er betalt eller samfunnsstraffen er delvis avtjent.

Disse medlemmer deler noen av høringsinstansenes kritikk av det foreslåtte lovforslaget. Særlig vil disse medlemmer påpeke Riksadvokatens uttalelse om at man vil møte andre problemer når det gjelder gjennomføringen av samfunnstjeneste for personer som ikke betaler bøter, enn ved avtjening av samfunnstjeneste for øvrig. Det vil gjerne dreie seg om personer med alvorlige rusproblemer, ikke sjeldent kombinert med psykiske lidelser, og som er lite motivert for å gjennomføre samfunnstjeneste. Det må derfor nøye overveies hvordan samfunnstjenesten i disse tilfellene kan gjennomføres for at ikke ordningen skal komme i miskreditt og slik at det nødvendige betalingspress opprettholdes.

Disse medlemmer mener innholdet i samfunnsstraffen i en rekke tilfeller ikke fungerer tilfredsstillende. Samfunnsstraffen bør benyttes til oppbyggelig og samfunnsnyttig arbeid, noe som ikke skjer i mange tilfeller. Disse medlemmer legger til grunn at økt kunnskap om effekten av samfunnsstraff er en forutsetning for at den skal kunne utformes slik at samfunnsstraffen kan virke habiliterende. Det understrekes at dette gjelder for Kriminalomsorgen som helhet. Disse medlemmer har merket seg at mye av det som skjer innenfor kriminalomsorgen, er preget av dårlig oversikt over hva som skjer og effekten av arbeidet som gjøres.

Disse medlemmer mener at det er problematisk at kriminalomsorgen preges av lukkethet, ved at omverden har liten mulighet til å etterspørre dokumentasjon om effekten av endringsarbeidet som gjøres. Disse medlemmer ønsker derfor økt forskningsinnsats innen kriminalomsorgen, og mener det er nødvendig at Riksrevisjonen i større grad enn i dag foretar en total gjennomgang av de betydelige midler som kriminalomsorgen og deres samarbeidspartnere

disponerer. Disse medlemmer er av den oppfatning at det fremlagte lovforslag kan bidra til en enda mer krevende situasjon for kriminalomsorgen, både ressursmessig og faglig, men legger til grunn at regjeringen gjennomfører nødvendige tiltak for å kompensere for dette.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen styrke den eksterne forskningsinnsatsen for å måle innholdet i, og effekten av, kriminalomsorgens arbeid, herunder innholdet i samfunnsstraffen og lederkompetansen i kriminalomsorgen.»

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet kan ikke se at bruk av samfunnsstraff vil kunne betegnes som en mer egnet subsidiær reaksjon enn fengselsstraff i denne forbindelse. Heller ikke bruken av subsidiær samfunnsstraff vil etter disse medlemmers mening bidra til at boten hovedsakelig betales av lovbrøtere med betalingssevne. Inntreden av den subsidiære straffen forutsetter jo manglende betalingsevne og forutgående konstatering av dette. Det stilles derfor fra disse medlemmer spørsmål ved om samfunnsstraff vil være et tilstrekkelig pressmiddel til å betale, slik trusselen om fengsel er i dag.

Disse medlemmer viser til dagens ordning hvor samfunnsstraffen skal utføres i offentlig regi. Kriminalomsorgen påpeker behovet for flere plasser for denne type straffegjennomføring. Det er til tider vanskelig å få avtaler på plass innen rimelig tid.

Disse medlemmer mener derfor at samfunnsstraff også kan gjennomføres i privat regi. Dette er i tråd med tankene bak «restorative justice», hvor den dømte kan få gjort opp for seg direkte. Dette bør således være en mulighet.

Disse medlemmer fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen åpne opp for at samfunnsstraff også kan foregå i privat regi.»

Forslag fra mindretall

Forslag fra Fremskrittspartiet og Høyre:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen styrke den eksterne forskningsinnsatsen for å måle innholdet i, og effekten av, kriminalomsorgens arbeid, herunder innholdet i samfunnsstraffen og lederkompetansen i kriminalomsorgen.

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen åpne opp for at samfunnsstraff også kan foregå i privat regi.

Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak til lov

om endringer i straffegjennomføringsloven mv. (bøteteneste som alternativ til fengsel hvis boten ikke betales)

I

I Almindelig borgerlig straffelov 20. mai 1902 nr. 10 skal § 26 lyde:

De nærmere reglene om gjennomføring av fengselsstraff, *subsidiær fengselsstraff som bøteteneste*, samfunnsstraff, strafferettslige særreaksjoner og forvaring gis ved særskilt lov.

II

I lov 18. mai 2001 nr. 21 om gjennomføring av straff mv. gjøres følgende endringer:

§ 10 nytt fjerde ledd skal lyde:

Subsidiær fengselsstraff fastsatt etter straffeloven § 28, kan gjennomføres som bøteteneste etter § 16 a.

Ny § 16 a skal lyde:

§ 16 a *Gjennomføring av subsidiær fengselsstraff ved bøteteneste*

Dersom den som skal gjennomføre subsidiær fengselsstraff fastsatt i dom, forelegg eller forenklet forelegg, samtykker til det, kan kriminalomsorgen beslutte at den subsidiære fengselsstraffen skal gjennomføres ved bøteteneste. Gjennomføring ved bøteteneste forutsetter at den botlagte har bosted og

opphold i Norge i gjennomføringstiden. Kriminalomsorgen skal forespørre botlagte om samtykke ved innkalling til soning av den subsidiære fengselsstraffen.

Dersom vilkårene for bøteteneste er til stede, fastsetter kriminalomsorgen et timetall for bøtetenesten fra 2 til 180 timer og en gjennomføringstid fra 20 dager til 6 måneder. Dersom straffeloven § 63 er brukt, kan kriminalomsorgen fastsette et timetall for bøtetenesten på inntil 270 timer og en gjennomføringstid på inntil 9 måneder.

Kriminalomsorgen fastsetter det nærmere innholdet i bøtetenesten innenfor de rammene som er fastsatt i dom på bot eller i forelegg. § 53 første og tredje ledd, § 54 første ledd bokstav a til c og e, annet og tredje ledd, og § 57 gjelder tilsvarende. Kriminalomsorgen skal kontrollere at botlagte overholder forutsetninger og vilkår.

Dersom den botlagte forsettlig eller uaktsomt bryter bestemmelser gitt i eller i medhold av tredje ledd, skal kriminalomsorgen påpeke bruddet overfor botlagte, klargjøre kravene på egnet måte og gjøre botlagte kjent med følgene av gjentatte brudd.

Ved gjentatte brudd på vilkår eller forutsetninger, eller dersom det er sannsynlig at botlagte har begått eller vil begå straffbar handling eller unndra seg gjennomføringen, gjelder bestemmelsene om tilbakeføring til fengsel i § 14 sjette og sjuende ledd. Kriminalomsorgen kan avbryte gjennomføringen.

Departementet gir forskrift med nærmere regler om bøtetenesten, herunder blant annet fastsetting av timetall, innhold og gjennomføring, og avbrudd.

§ 27 tredje ledd første punktum skal lyde:

Undersøkelse etter første ledd ved bruk av teknisk utstyr eller hund overfor *advokat* og offentlig myndighetsrepresentant, herunder diplomatisk eller konsulær representant, kan bare finne sted i avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå.

III

Loven del I og endringene i straffegjennomføringsloven § 10 nytt fjerde ledd og ny § 16 a gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Endringen i straffegjennomføringsloven § 27 tredje ledd første punktum trer i kraft straks.

Oslo, i justiskomiteen, den 31. mai 2011

Per Sandberg

leder

Åse Michaelsen

ordfører