



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Justis- og beredskapsministeren

Stortinget
Postboks 1700 Sentrum
0026 OSLO

Deres ref.
TH/tfo

Vår ref.
23/403 - ABR

Dato
15.02.2023

Dokument 8:87 S (2022–2023) – Representantforslag om opprydding etter ulovlig bøtesoning, samt en utredning av ordningen

Jeg viser til brev 19. januar 2023, der justiskomiteen ber om departementets uttalelse i forbindelse med behandlingen av Dokument 8:87 S (2022–2023).

Til forslaget om å *utrede* hvorvidt vilkåret i straffeprosessloven § 456 om «allmenne hensyn» fungerer etter lovgivers hensikt, og om det bør endres, for eksempel etter modell fra Sverige, vil jeg bemerke:

Når noen over 18 år ilegges bot, fastsettes en subsidiær fengselsstraff fra 1 til 120 dager, jf. straffeloven § 55. Bot som ikke betales eller lar seg inndrive ved lønnstrekk eller annen tvangsfullbyrding, skal fullbyrdes ved soning av den subsidiære fengselsstraffen («bøtesoning») når den botlagte enten «har evne til å betale boten», eller når «allmenne hensyn tilsier det», jf. straffeprosessloven § 456 andre ledd første punktum. Vedtak om bøtesoning treffes av «politiet», jf. andre ledd andre punktum. Med dette menes påtalemyndigheten i politiet.

Formålet med den subsidiære fengselsstraffen er først og fremst å gi botlagte et tilstrekkelig motiv til å betale boten. Den subsidiære fengselsstraffen har vært ansett som et «nødvendig ris bak speilet for at bot skal være en effektiv sanksjon», se Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 23.5.6 side 314–315. Fengselsstraffen «virker stimulerende på betalingsviljen» (punkt 23.5.6 side 313) og har «funksjon som betalingspress» (punkt 30.1 side 452).

De alternative vilkårene «botlagte har evne til å betale boten» og «allmenne hensyn tilsier det» i straffeprosessloven § 456 ble vedtatt sammen med straffelovens alminnelige del i 2005 og trådte i kraft 1. oktober 2015. Forut for disse endringene var det ingen slike vilkår for fullbyrding av subsidiær fengselsstraff etter straffeloven 1902 § 28 første ledd og dagjeldende straffeprosesslov § 456 andre ledd.

Bakgrunnen for endringene var et forslag fra Straffelovkommisjonen, som bygget på at den som beviselig mangler betalingsevne, vanligvis ikke bør settes i fengsel for å sone bøtestraff, se Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 1.4 side 29 og punkt 23.5.6 side 312 og 314–315. I tråd med kommisjonens forslag ble det likevel åpnet for fullbyrding av den subsidiære fengselsstraffen også når «allmenne hensyn» tilsier bøtesoning. Vilkåret tar «i første rekke sikte på personer som ikke er betalingsdyktige, men som av preventive grunner likevel bør ilegges en subsidiær fengselsstraff» (punkt 30.4 side 493). Slik fullbyrding kan for eksempel være aktuelt overfor en «tilbakefallsforbryter som flere ganger er ilagt bot, uten å ha evne til å betale boten». Prevensjonshensynet kan da gjøre seg gjeldende, og et annet utfall enn bøtesoning kan virke støtende på den alminnelige rettsfølelse, se proposisjonen punkt 23.5.6 side 312 og punkt 30.4 side 493.

Ved vurderingen av om «allmenne hensyn» tilsier bøtesoning skal det ifølge forarbeidene «i betydelig grad» ses hen til den «domfeltes sosiale situasjon» og «lovbruddets karakter». For eksempel bør en «sterk narkotikaavhengig lovbrøyer som er botlagt for et naskeri for å skaffe penger til narkotika [...] lettere måtte sone den subsidiære straffen enn en sterk narkotikaavhengig lovbrøyer som er botlagt for bruken av narkotika». Det bør også kunne legges vekt på «de overveielser som førte til at bot ble valgt som reaksjon i den grad de er kjent», se proposisjonen punkt 30.4 side 493.

Den gjeldende bestemmelsen gir følgelig rom for å utøve skjønn, slik at urimelige resultater kan unngås i praksis. Dette er også noe jeg påpekte i mitt svar 4. januar 2023 på spørsmål nr. 801 til skriftlig besvarelse fra stortingsrepresentant Andreas Sjalg Unneland.

Som nevnt i representantforslaget har ordningen blitt praktisert feil ved at det i mange tilfeller ikke har blitt gjort noen realitetsvurdering av vilkårene for fullbyrding av subsidiær fengselsstraff, og at avgjørelsen har blitt tatt av andre enn påtalemyndigheten, se nærmere riksadvokatens brev 20. oktober 2022 og 27. januar 2023. Slik jeg ser det, er det imidlertid ikke lovens vilkår som er problemet når det gjelder denne feilpraktiseringen. Dette ga jeg også uttrykk for i mitt svar 31. oktober 2022 på spørsmål nr. 207 til skriftlig besvarelse fra stortingsrepresentant Ingvild Wetrhus Thorsvik. Etter min vurdering kan de gjeldende reglene praktiseres slik at urimelige følger unngås i enkeltsaker. At feilpraktiseringen nå er oppdaget og at det er iverksatt tiltak – både for å reparere feilene og ikke minst unngå at dette gjentas – er det sentrale. Dette påvirker også mitt syn på utredningsbehovet.

Riksadvokatens brev og den etterfølgende debatten har likevel rettet søkelyset mot spørsmålet om hvilken myndighet som skal kunne beslutte subsidiær fengselsstraff og fullbyrding av denne. Etter gjeldende regler skal påtalemyndigheten ta stilling til om den subsidiære fengselsstraffen skal fullbyrdes. På avgjørelsestidspunktet har da allerede en domstol, eventuelt påtalemyndigheten selv ved forelegg eller forenklet forelegg, ilagt bot og fastsatt en subsidiær fengselsstraff, jf. straffeloven § 55. Straffelovkommisjonen hadde anbefalt en modell etter mønster av svensk rett. Etter kommisjonens forslag skulle subsidiær fengselsstraff fastsettes ved ilegging av bot. I stedet skulle retten, etter at inndrivning av boten hadde vist seg umulig, ta stilling til om subsidiær fengselsstraff skulle fastsettes. Kommisjonens forslag ble på dette punkt ikke fulgt opp. Departementet la «stor vekt på at et flertall av høringsinstansene» var imot forslaget, og viste til at «[h]ovedinnvendingen synes å være en forventet svekkelse av det press som legges på den botlagte for å oppfylle boten», se Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 23.5.6 side 313–314. Videre ble det blant annet påpekt at forslaget antagelig ville belaste rettsapparatet med et ikke ubetydelig antall saker. Justiskomiteen var enig i dette, og bemerket at det er «et betydelig behov for å ytterligere effektivisere straffesakskjeden» og at man derfor ikke bør «innføre ordninger som bidrar til en uhensiktsmessig byråkratisering», se Innst. O. nr. 72 (2004–2005) punkt 22.4.2 side 80.

Selv om beslutningen om fullbyrding av den ilagte subsidiære fengselsstraffen ikke treffes av domstolen i dag, kan uenighet mellom den botlagte og påtalemyndigheten om betalingsevne prøves i domstolen etter straffeprosessloven § 462, se proposisjonen punkt 23.5.6 side 314 og punkt 30.4 side 493, og kommentarene til straffeloven § 55 i Magnus Matningsdal, Straffeloven 2005 – lovkommentar. Vedtak om å fullbyrde den subsidiære fengselsstraffen kan dessuten påklages til overordnet påtalemyndighet, og saken vil kunne bringes inn for Sivilombudet, se proposisjonen side 314.

Når påtalemyndigheten har truffet vedtak om fullbyrding av den subsidiære straffen etter straffeprosessloven § 456, kan den gjennomføres som bøteteneste etter reglene i straffgjennomføringsloven § 16 b, jf. § 10 fjerde ledd. Bøtetenesten har som formål å gi botlagte personer som mangler betalingsevne, mulighet til å gjøre opp for seg gjennom samfunnsnyttig tjeneste i stedet for ved soning av fengselsstraff. Vilkåret er at den som skal gjennomføre en subsidiær fengselsstraff fastsatt ved dom, forelegg eller forenklet forelegg, samtykker til bøteteneste, og at vedkommende i gjennomføringstiden har bosted og opphold i Norge. Myndigheten til å beslutte bøteteneste ligger til kriminalomsorgen. Nærmere regler er gitt i forskrift 22. februar 2002 nr. 183 om straffgjennomføring kapittel 8.

Dagens ordning og regler ble grundig utredet, vurdert og begrunnet i forbindelse med vedtakelsen av ny straffelov i 2005. En enstemmig justiskomite stilte seg bak de reglene vi har i dag. I forarbeidene til de nåværende reglene ble det også lagt til grunn at «EMK synes ikke å være til hinder for at påtalemyndigheten, som i dag, ilegger subsidiær fengselsstraff når det skjer i form av et forelegg som er avhengig av siktedes vedtakelse», se Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 23.5.6 side 314. Jeg nevner likevel at

det har blitt stilt spørsmål ved om dagens regler om hvilken myndighet som beslutter selve fullbyrdingen av slik fengselsstraff, fullt ut er i samsvar med EMK. Det vil si om fullbyrding av subsidiær fengselsstraff på grunnlag av et vedtatt forelegg, må besluttes av domstolene dersom den botlagte mangler betalingsevne.

Jeg er opptatt av å følge med på om lovgivningen vår virker slik den er ment å virke ut fra lovgivers intensjon, herunder om begrunnelsen for reglene vi har, står seg over tid. Blant annet vil det være naturlig å se hen til den videre utviklingen på området, nå som feilpraktiseringen er korrigert. Det er også avgjørende at både regler og praksis er forenlig med kravene som utledes fra blant annet EMK og Grunnloven. Etter mitt syn er likevel det viktigste nå at det er iverksatt tiltak for å reparere den feilpraktiseringen som er avdekket, og at vi unngår at slike feil gjentas.

Om det er aktuelt å gjøre justeringer, må vurderes ut fra hvilke behov som gjør seg gjeldende og hvilket tidspunkt som vil være riktig. Eventuelle endringer mener jeg bør vurderes som ledd i et grundig lovarbeid, hvor ulike problemstillinger kan ses i sammenheng. Jeg mener derfor at det ikke er riktig å vurdere alternative modeller nå.

Når det gjelder forslaget om *kartlegging og oppfølging* av den mangelfulle praksisen i saker om bøtesoning, vil jeg bemerke at jeg er enig med representantene i at det er svært alvorlig at det har skjedd feil i regelanvendelsen i straffesaker, særlig i et så stort omfang som i denne saken. Jeg er derfor fornøyd med at riksadvokaten iverksatte tiltak så snart feilpraktiseringen ble avdekket, blant annet ved å pålegge alle landets statsadvokatembeter og politimestre å iverksette nødvendige strakstiltak. Statsadvokatene ble videre bedt om å undersøke og redegjøre for både hvor lenge eventuell mangelfull praksis har gjort seg gjeldende i de ulike politidistriktene, samt hvor mange botlagte personer som har blitt innkalt til soning av subsidiær fengselsstraff i perioden 1. oktober 2015 til 20. oktober 2022.

Riksadvokaten har videre besluttet at påtalemyndigheten skal kontakte alle botlagte personer som det antas at er berørt av feilen og orientere disse om situasjonen samt hvilke rettigheter de har. Riksadvokaten har utarbeidet et utkast til orienterende brev til berørte personer, som vil bli sendt til politidistriktene via statsadvokatembetene.

Etter riksadvokatens syn er det ikke noe klart rettslig grunnlag for at påtalemyndigheten på eget initiativ kan fremme krav om erstatning overfor Statens sivilrettsforvaltning på vegne av berørte personer. Derfor er ikke en slik fremgangsmåte valgt. Videre er det informert om at riksadvokaten legger til grunn at det vil være nødvendig med medvirkning fra den berørte personen for å muliggjøre en forsvarlig saksbehandling. Den berørte personen bør ha uttalt seg om hvilke konsekvenser, økonomiske og ikke-økonomiske, som feilen eventuelt har medført. Det vil videre være behov for praktiske opplysninger i saken, for eksempel om kommunikasjonen kan skje gjennom fullmektig og hvilket kontonummer en eventuell utbetaling skal skje til.

Riksadvokaten har avgrenset tiltaket til personer som er berørt av feilen etter lovendringen 1. oktober 2015, da det forut for lovendringen ikke var et vilkår for fullbyrding av den subsidiære fengselsstraffen overfor en botlagt som manglet betalingsevne, at «allmenne hensyn» tilsa det. Riksadvokaten har imidlertid understreket at alle botlagte personer som er berørt av feilen, vil ha anledning til å fremme krav om erstatning. Opplysninger om muligheten til å kreve erstatning vil bli offentliggjort på Riksadvokatembetets nettsider, og det vil bli tatt initiativ til at opplysningene også offentliggjøres på politiets og kriminalomsorgens nettsider.

Riksadvokaten har forsikret meg om at Riksadvokatembetet gjennom godt samarbeid med kriminalomsorgen og Politidirektoratet vil påse at oppfølgingen av berørte personer gjøres med den samvittighet og prioritet som situasjonen påkaller.

Avhengig av hvor mange enkeltpersoner som velger å fremme krav om erstatning eller oppreisning, vil bøtesoningssakene også kunne komme til å kreve betydelige ressurser ved Statens sivilrettsforvaltning. Jeg vil se til at også Statens sivilrettsforvaltning følger opp og prioriterer disse sakene i tilstrekkelig grad.

Jeg viser for øvrig til mine svar på spørsmål nr. 207 til skriftlig besvarelse fra stortingsrepresentant Ingvild Wetrhus Thorsvik og nr. 218 fra stortingsrepresentant Tobias Drevland Lund i oktober i fjor, samt til svar på spørsmål nr. 801 fra stortingsrepresentant Andreas Sjalg Unneland i begynnelsen av januar i år.

Med hilsen

Emilie Mehl

Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur