

Justisdepartement
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Vår ref.
2017/2190

Deres ref.
16/7844

Dato
20.03.2017

Høring – skjerpet straff for flere lovbrudd og styrket vern av fornærmede ved lovbrudd begått i fellesskap

Sekretariatet for konfliktrådene (Sfk) viser til høringsnotat fra Justis- og beredskapsdepartementet (JD) datert 19.12.2016 med forslag til endringer i straffeloven, straffeprosessloven og skadeserstatningsloven.

Sfk vil i det følgende avgi en høringsuttalelse til JDs forslag om å skjerpe straffenivået i saker hvor lovbryteren dømmes for flere straffbare forhold. JD har i punkt 3 i høringsnotatet også foreslått endringer i reglene for oppreisningsansvar for lovbrudd begått av flere i fellesskap. Sfk velger å avstå fra å avgi en høringsuttalelse om dette endringsforslaget da utmåling av oppreisning ikke faller innunder vårt virkeområde.

Anbefaling

Sfk anbefaler at forslagene i høringsnotat ikke videreføres. Dette begrunner vi i følgende:

- Forslaget er generelt mangelfullt begrunnet
- Det er lite grunnlag for å hevde at forslaget kan begrunnes i hensyn til fornærmede, den allmenne rettsoppfatning, rettferdighet og sosial orden
- Straffeskjerpelsen synes ikke å ha noen preventiv effekt på kriminalitet
- Forslaget bryter med norske prinsipper og tradisjon om en human strafferettspleie. Høringsnotatet reflekterer i liten grad over dette

I norsk rett er straff tradisjonelt definert som et onde som påføres lovovertrederen i den hensikt at den skal føles som et onde.ⁱ Når et velferdssamfunn velger å påføre noen av sine medlemmer et onde, må dette begrunnes.ⁱⁱ Som departementet skriver i høringsnotatet kan forslaget i liten grad begrunnes ut fra prevensjonsteoriene – allmenn- og individualprevensjon.

Postadresse:
Sekretariatet for konfliktrådene
Postboks 8028 Dep.
0030 OSLO

Besøksadresse:
Møllergata 16, OSLO
22 77 70 01
www.konfliktraadet.no

Saksbehandler:
Torunn Højdahl
22 77 70 78
torunn.hojdahl@kriminalitetsforebygging.no

Forslaget til straffeskjerpelser synes primært begrunnet i det som omtales som rettferdighets- og rimelighetsbetraktninger, herunder hensynet til sosial ro og velbefinnende i samfunnet. Sfk mener denne argumentasjonen er svak og bygger på mangelfulle premisser.

Sfks begrunnelser for anbefalingen

Hensyn til fornærmede og den sosiale ro

Departementets forslag til straffeskjerpelser baserer seg på en svakt begrunnet tro på at strengere straffer er i fornærmedes eller dens pårørendes interesse. Samt at økte straffer er viktig for å sikre den sosiale ro. Sfk vil i denne sammenhengen fremheve betydningen av gjenopprettende prosesser, både av hensyn til fornærmede og for å forebygge kriminalitet og opprettholde sosial ro.

Begrepet *gjenopprettende prosess* er utledet av det internasjonale begrepet ”restorative justice”,

(...) Gjenopprettende prosess er en samlebetegnelse for ulike gjenopprettende metoder som mekling eller stormøte. Felles for de ulike metoder er at ansvaret for å håndtere konsekvensene av konflikten i stor grad overlates til de som er berørt. (...) Ved at partene møtes ansikt til ansikt har de fortsatt et eierforhold til den aktuelle konflikt, og samhandlingen mellom partene gir mulighet for bedre forståelse, læring og løsning av konflikten. (...). (Prp.L.57 kap.2.2, s:11)ⁱⁱⁱ

En omfattende internasjonal studie underbygger den positive effekten av gjenopprettende prosesser, både for fornærmede, for gjerningspersonen og for lokalsamfunnet.^{iv}

Gjenopprettende prosesser viste størst effekt i alvorligere voldssaker, framfor enkle tyverisaker. Gjenopprettende prosesser ga færre tilbakefall enn etter fengselsstraffer, for både voksne og unge. Fornærmede som hadde deltatt i gjenopprettende prosesser, hadde betydelig redusert omfang av post-traumatisk stress-symptomer. Både fornærmede og gjerningspersoner opplevde større grad av rettferdighet i gjenopprettende prosesser enn i det ordinære strafferettssystemet. En vellykket gjenopprettende prosess kan bidra til den sosiale ro ved at lokalsamfunnet får en trygghet for at gjerningspersonen har forstått alvoret i sine handlinger.^v I tillegg medførte bruk av gjenopprettende prosesser lavere kostnader for rettsvesenet.^{vi}

Den positive betydningen av gjenopprettende prosesser for de som har vært utsatt for lovbrudd er et internasjonalt anerkjent felt. Europarådet, FN og EU^{vii}, har anbefalinger og retningslinjer på området. Gjenopprettende prosesser kan bidra til å styrke fornærmedes posisjon, og til at fornærmede kan komme ut av en eventuell offerrolle. Betydningen av gjenopprettende prosesser er også vektlagt i økende grad i Norge. Ny lov om konfliktrådsbehandling av 20. juni 2014 nr. 49, omfatter to nye strafferettslige reaksjoner for barn og unge mellom 15-18 år. Disse bygger på gjenopprettende prinsipper, herunder ungdomsstraffen, som kan erstatte fengsel og strengere samfunnsstraff. Betydningen av et gjenopprettende møte mellom lovbrøttere og fornærmede er også inkludert i et nytt annet ledd i straffegjennomføringsloven § 2:” Det skal gis tilbud om gjenopprettende prosess under straffegjennomføringen.” Hensynet til fornærmede kan altså ivaretas godt på andre måter enn økte strafferammer.

I lovforslaget fra 2002 viste departementet til at en økning av maksimalstraffen ved flere lovbrudd kan skape press om å heve den alminnelige maksimalstraffen. Sfk tilslutter seg at dette presset kan medføre at en økning av straffenivået dermed i like stor grad kan bli en negativ, som en positiv faktor for den sosiale ro.

Hensyn til den allmenne rettsoppfatning

Sfk vil advare mot å heve straffenivået med begrunnelse i den allmenne rettsoppfatning. Det er tvilsomt hvorvidt en ytterligere straffeskjerpelse faktisk er i tråd med folks rettsoppfatning. Undersøkelser gjennomført både i Norge og Danmark viser at domstolene i praksis utmåler lengre straffer enn det folk tror.^{viii} Folk er også langt mindre tilbøyelige til å ilegge strengere straffer jo mer kunnskap man har om det enkelte forhold. Undersøkelsene avdekker at når folk blir stilt overfor konkrete eksempler der de selv skal utmåle en rimelig straff, tenderer de til å gi lavere straffer enn dommere gjør i de samme sakene.

Det er også dokumentert at folk er mest opptatt av at straffen skal bidra til å hindre fremtidige lovbrudd. En undersøkelse viser at befolkningen fremhever rehabilitering som det viktigste målet for straff, mens dommere og statsadvokater gir allmennprevensjon høyeste prioritet.^{ix} Ingen av gruppene trodde på en streng og restriktiv gjennomføring av straff. De vektla rehabiliteringstiltak som arbeid og utdanning, behandling av rusproblemer og psykoterapeutiske tiltak.

Sfk er enig i det som fremkom i forslaget fra 2002 om at oppmerksomheten hos allmennheten først og fremst synes å være at alvorlige lovbrudd faktisk resulterer i lovens strengeste straff og at den utmålte frihetsstraff i betydelig utstrekning er reell.

Individualprevensjon og rehabilitering

Departementet fastslår at forslaget i liten grad kan begrunnes ut fra individualprevensjon. Sfk tilslutter seg dette og fremhever at lengre fengselsstraffer kan ha negativ effekt på muligheten for rehabilitering og tilbakeføring til samfunnet. Flere undersøkelser synliggjør at innsatte har omfattende problemer knyttet til helse og levekår^x. Det er klare indikasjoner på at ensidig vekt på å straffe i liten grad medvirker til forandring av kriminell atferd, mens rehabiliteringsanstrengelser kan gi positive effekter.

Verdivalg og begrunnelse for straff

Siden innføringen av (den nå opphevede) straffeloven av 1902 har det vært den bærende ideen at straff ikke i seg selv kan begrunnes med gjengjeldelse, men med en virkning. Straffen skal peke fremover og føre til et ønsket resultat.^{xi}

Departementet er tydelige på at forslaget ikke baserer seg på forventede nytteeffekter i form av mindre kriminalitet: «*Selv om det kan være usikkert hvilke preventive virkninger en straffeskjerpelse vil ha, er riktig straffenivå i høy grad et verdispørsmål som ikke fullt ut kan besvares med straffens nytteeffekter*».

Forslagene bryter med norsk tradisjon for en human kriminalitetspolitikk. Høringsnotatet synes i liten grad å vurdere de verdivalg en slik politikk innebærer.

Nils Christie presiserer også dette nærmere:

«Vi må ikke alltid begynne med lovbrudd og lovbrøtere, for deretter å reise spørsmålet om hva som bør gjøres. Vi må gå den motsatte vei. Vi må starte med sanksjonssystemet, og se dette i lys av våre fundamentale verdier. Vi må spørre: Hvor mye tilsiktet pinepåføring, og hva slags spredning av pinen finner vi akseptabelt i et samfunn av vår type? Hvor stor vekst

kan vi akseptere uten å bryte med verdier om godhet og om bevaring av sivile samfunn? Og så, om noen grenseverdier er forsøkt formulert og vi ser at disse er truet eller overskredet, da må vi på banen med råd om andre måter som kunne brukes for å hindre det uønskede» (Christie, 2004:134)^{xii}.

Sfk mener Norge må fortsette med en human kriminalitetspolitikk med vekt på alternative reaksjoner, gjennomføring av straff i frihet, gjenopprettende prosesser, relativt korte fengselsstraffer, resosialisering og rehabilitering og forbyggende arbeid.

Forvaringsstraffen er etter Sfks mening tilstrekkelig til å ivareta samfunnets behov for sikkerhet mot ny alvorlig kriminalitet i særlig alvorlig tilfeller.

Vennlig hilsen
Sekretariatet for konfliktrådene

Lise Sannerud
Direktør

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

REFERANSER

ⁱ Høyesterett ga sin tilslutning til dette i Rt. 1977, s. 1207

ⁱⁱ Holmboe, M. (2016). Fangel eller frihet: Noe om reaksjonsvalg i norsk strafferett. *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskap*, 103(1), 4-35

ⁱⁱⁱ Lov om konfliktrådsbehandling (konfliktrådsloven) https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Prop-57-L-20132014/id754374/sec2_nedlastet_9.3.17

^{iv} Sherman & Strang (2007). *Restorative justice: the evidence*. The Smith Institute. http://www.iirp.edu/pdf/RJ_full_report.pdf nedlastet 9.3.17

^v op.cit. Holmboe, 2016

^{vi} op.cit. Sherman & Strang, 2007

^{vii} United Nations. 2000. "UN Basic Principles on the use of restorative justice programmes in Criminal Matters." ECOSOC Res 2000/14 and Res 2000/12.

Council of Europe. 1999. "Recommendation No. R 99(19) of the Committee of Ministers of the Council of Europe to Member States concerning Mediation in Penal Matters." 15 November 1999. CM (2008)23 – add-2."

United Nations. 2000. "UN Basic Principles on the use of restorative justice programmes in Criminal Matters." ECOSOC Res 2000/14 and Res 2000/12

^{viii} Olaussen, L. P. (2013). *Hva synes folk om straffenivået? En empirisk undersøkelse*. Oslo: Novus Forlag

^{ix} Djupvik, H. S. (2007) *Advokatforeningens spørreundersøkelse om straff og straffegjennomføring*. Advokatforeningen, 2007.

Se s. 24 og 25 i St.meld. nr. 37 (2007–2008) *Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn (Kriminalomsorgsmeldinga)*

^x Revold, K.M. (2014). *Innsattes levekår 2014. Før, under og etter soning*. Rapport 2015/47. Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/innsattes-levekar-2014>

^{xi} op.cit. Holmboe, 2016

^{xii} Christie, N. (2004:134). *En passende mengde kriminalitet*. Oslo. Universitetsforlaget.