



Deres referanse:
17/5125 ES TSA/KBÅ/mk

Vår referanse:
201703845

Sted, Dato
Oslo, 21.12.2017

HØRING - FORSLAG OM ENDRING I STRAFFELOVENS REGLER OM FORVARING

Vi viser til høringsbrev av 8. september 2017. Etter avtale er fristen for å inngi innspill satt til 1. januar 2018.

Politidirektoratet har forelagt høringen for samtlige politidistrikt og særorgan. Vi har mottatt uttalelser fra Politihøgskolen, Kripos, Oslo politidistrikt og Nordland politidistrikt, hvorav sistnevnte ikke har merknader til høringen. Innspillene er delvis innarbeidet i direktoratets uttalelse og følger vedlagt i sin helhet.

1 Generelt

Høringen er foranlediget av brev av 5. desember 2014 fra Riksadvokaten til Justis- og beredskapsdepartementet. Brevet tar opp en rekke problemstillinger rundt dagens regler om forvaring, og foreslår konkrete lovendringer. I korthet har departementet på denne bakgrunn foreslått følgende:

- Endring av grunnvilkåret for prøveløslatelse fra forvaring.
 - o Må sees i sammenheng med tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97.
- Ny regulering om fastsettelse av frist for prøveløslatelse.
- Adgang til å fastsette felles forvaringsstraff.
- Endring i reglene om varighet av prøveløslatelser fra forvaring.
- Behovet for tydeliggjøring av vilkårene for gjeninnsettelse fra prøveløslatelse.

Politidirektoratet har følgende merknader til forslagene:

2 Endring av grunnvilkåret for prøveløslatelse fra forvaring

Departementet foreslår å endre grunnvilkåret for prøveløslatelse fra forvaring. Prøveløslatelse skal kunne skje dersom det anses sikkerhetsmessig forsvarlig, hvor det særlig legges vekt på domfeltes atferd under straffegjennomføringen og om det er grunn til å tro at domfelte vil begå nye lovbrudd.

Dagens grunnvilkår går ikke direkte frem av ordlyden i straffeloven § 44, men Høyesterett har i Rt. 2014 side 934 avsnitt 49 konkludert med at vurderingstemaet er om det må "antas å være en nærliggende fare for at lovbryteren på nytt vil begå en slik forbrytelse". Når

Politidirektoratet

minstetiden er utløpt, kan prøveløslatelse med andre ord bare nektes dersom det foreligger en nærliggende fare for nye alvorlige lovbrudd.

Etter straffegjennomføringsloven § 42 femte ledd kan ikke kriminalomsorgen "beslutte prøveløslatelse fra tidsbestemt straff hvis omstendighetene etter en totalvurdering gjør løslatelse utilrådelig". Terskelen for prøveløslatelse fra tidsbestemt straff antas å være høyere enn hva den er for prøveløslatelse fra forvaringsstraff. Departementet har i sin begrunnelse for forslaget vist til at det er behov for et bredere vurderingstema ved avgjørelsen av spørsmålet om prøveløslatelse fra forvaring.

Mottatte innspill:

Kripes er enig i departementets forslag om det innføres et nytt og bredere vurderingstema ved avgjørelsen av spørsmålet om prøveløslatelse fra forvaring. Et moment som bør tillegges særlig vekt i vurderingen av prøveløslatelse er om domfelte er villig til å rette seg etter de vilkår som eventuelt blir satt for prøveløslatelsen. Dersom domfelte tilkjenner at han ikke vil etterleve vilkårene, eller man finner det tvilsomt om vedkommende kan eller vil følge disse, bør dette tillegges avgjørende vekt.

Oslo politidistrikt deler riksadvokatens erfaring, straffehistorikk vies for liten oppmerksomhet ved domstolens vurdering av prøveløslatelse fra forvaring. Distriktet støtter således forslaget om å innta "dersom det anses sikkerhetsmessig forsvarlig" i straffeloven § 44 første ledd.

I lovforslaget foreslås det en formulering i straffeloven (2005) § 44 første ledd om at "Det skal særlig legges vekt på domfeltes atferd under straffegjennomføringen og om det er grunn til å tro at domfelte vil begå nye lovbrudd". *Oslo politidistrikt* frykter at en slik formulering vil være egnet til å videreføre den skjeve vektingen som gjøres i dag hvor straffehistorikken bakover i tid tillegges for liten vekt. Etter distriktets syn er det bedre om departementet vurderer enten å inkludere tidligere straffehistorikk blant de momentene som skal tillegges særlig vekt, eller å fjerne denne passusen slik at ikke atferden under straffegjennomføringen blir fremhevet særskilt.

Politihøgskolen er enig i at straffeloven må endres slik at en kan foreta en bredere helhetsvurdering av om prøveløslatelse fra forvaring skal innvilges eller ikke. Slik *Politihøgskolen* ser det, er det vanskelig å harmonere forvaringsordningens overordnede formål med at en lovbrøyer som er dømt til forvaring, skal ha lettere for å bli prøveløslatt enn en lovbrøyer som er dømt til fengsel for et tilsvarende lovbrudd. Den viktigste forskjellen er at den reelle soningslengden dermed kan bli større for den lovbrøyeren som er dømt til fengsel enn den som er dømt til forvaring.

Politihøgskolen er videre enig i at vurderingstemaet knyttet til nye lovbrudd ikke begrenses til fare for alvorlige lovbrudd, men mener at det må ha betydning hvor alvorlige lovbrudd man frykter.

Når det gjelder synspunkter på om det er grunn til å fremheve betydningen av den domfeltes straffehistorikk, peker *Politihøgskolen* på at når det er idømt forvaring i en sak, er det fordi domstolen har funnet det nødvendig å gi samfunnet en mulighet til å vurdere domfeltes farlighet når dommens lengstetid er sonet. Etter *Politihøgskolens* mening, gir hensynene bak forvaring grunn til å legge vekt på domfeltes straffehistorikk når man vurderer om det er riktig å innrømme prøveløslatelse.

Når det gjelder spørsmålet om hvilken betydning det skal ha ved vurderingen om det er mangler ved det faktiske grunnlaget er Politihøgskolen, i lys av hensynet bak forvaringsordningen, enig med departementet i at tvil om beslutningsgrunnlaget for risikovurderingen på tidspunktet for prøveløslatelse vil kunne tilsi at prøveløslatelse ikke er å anse som sikkerhetsmessig forsvarlig. Her kan det ha betydning om domfelte har bidratt til å opplyse saken, og om kriminalomsorgen har gjort det som er mulig for å sørge for sakens fulle opplysning (forvaltningsloven § 17).

Politidirektoratets vurdering:

Politidirektoratet er positive til den foreslåtte endringen i straffeloven § 44. Etter direktoratets syn er det nødvendig med et nytt og bredere vurderingstema ved avgjørelse om prøveløslatelse fra forvaring. Endringen forenkler praktiseringen av reglene og motvirker den utilsiktede virkningen ved at terskelen for prøveløslatelse kommer mer i takt med reglene om prøveløslatelse fra tidsbestemt straff.

En svakhet ved dagens ordning er at forvaringsdømte ved vurderingstidspunktet for prøveløslatelse har levd lenge i et skjermet system, gjerne tungt regulert. Den domfeltes atferd over tid i slike regimer gir ikke nødvendigvis et godt bilde av hvordan vedkommende fungerer i frihet. Det er videre en krevende øvelse å vurdere risikoen for fremtidig kriminalitet for en domfelte under slike forhold.

Om særlige momenter til vurderingen, vises det til riksadvokatens forslag:

- Graden av sannsynlighet for ny alvorlig kriminalitet, vurdert med utgangspunkt i forvaringsdommen, slik at det spørres om det foreligger forhold som tilsier at det ikke lenger foreligger gjentakelsesfare.
- Hensynet til den forvaringsdømte vs. hensynet til samfunnsvernet.
- Behov for gradvis utslusing.
- Alvorlige disiplinærbrudd under gjennomføring og/eller nye straffbare forhold. Fravær av disiplinærbrudd bør ikke i seg selv tilsi at vilkårene for prøveløslatelse er oppfylt.

De opplistede momentene anses som sentrale og vil etter direktoratets syn gi et godt grunnlag for skjønnsvurderingen. I likhet med Oslo politidistrikt er Politidirektoratet noe usikker på om ordlyden i lovforslaget er dekkende nok, jf. *"Det skal særlig legges vekt på domfeltes atferd under straffegjennomføringen og om det er grunn til å tro at domfelte vil begå nye lovbrudd"*. Av hensyn til å gi reglene en viss forutberegnelighet er det, som riksadvokaten påpeker, viktig å unngå at normen blir for skjønnspreget. Lov og forarbeider bør gi tydelige føringer for skjønnet som skal utøves. Det vises i denne sammenheng til at forholdene nevnt i bestemmelsen ikke er uttømmende, jf. *"særlig legges vekt på"*.

2.1 Forholdet til Grunnloven § 97

Nye regler om prøveløslatelse vil kunne medføre at forvaringsdømte i mindre utstrekning enn tidligere kan oppnå prøveløslatelse. Spørsmålet er om dette vil være i strid med reglene om tilbakevirkende kraft i Grunnloven § 97 og EMK artikkel 7 for de domfelte som ennå ikke er prøveløslatt.

Mottatte innspill:

Politihøgskolen støtter departementets syn, og viser til at forvaringsdømte ikke har noe ubetinget krav på prøveløslatelse. Politihøgskolen kan ikke se at de foreslåtte endringene er i strid med Grunnloven § 97, i relasjon til de som ennå ikke er prøveløslatt.

Politidirektoratets vurdering:

I lys av dagens rettstilstand kan ikke Politidirektoratet se at en ny regel om prøveløslatelse vil komme i strid med Grunnloven § 97. Spørsmålet gjelder under enhver omstendighet kun de som allerede er idømt forvaringsstraff på ikrafttredelsestidspunktet, og som ennå ikke er prøveløslatt.

Som vist til, både av riksadvokaten og departementet, behandlet Høyesterett en tilsvarende problemstilling i Rt. 2011 siden 347. Høyesterett la til grunn at nye regler om straffullbyrdelse faller utenfor rammen for det absolutte forbudet mot tilbakevirkende kraft i Grunnloven § 97. Spørsmålet om grunnlovsstrid i disse sakene må undergis en konkret vurdering. Politidirektoratet deler departementets vurdering i relasjon til den foreslåtte bestemmelsen under pkt 3.2 i forslaget.

3 Fastsettelse av frist for prøveløslatelse

I de tilfeller retten beslutter prøveløslatelse, kan den i dommen fastsette frist for iverksettelsen. I noen tilfeller viser denne fristen seg å være for knapp, slik at man ikke evner å etablere et forsvarlig individuelt tilpasset opplegg rundt prøveløslatelsen.

Departementet foreslår å gi kriminalomsorgen mulighet til endring av frist. Det er foreslått to ulike tilnærminger. Første alternativ er at kriminalomsorgen, dersom *særlige grunner* foreligger, gis anledning til å forlenge den frist for prøveløslatelse som retten har fastsatt. Det andre alternativet er å gi kriminalomsorgen adgang til å forlenge den frist som retten har satt dersom en ikke i tide er i stand til å etablere et forsvarlig opplegg rundt prøveløslatelsen.

Mottatte innspill:

Kripos støtter forslaget om at det ved dom på prøveløslatelse fastsettes en frist for gjennomføringen. Dette anses nødvendig for at kriminalomsorgen kan legge til rette for prøveløslatelse. Fristen bør etter *Kripos'* vurdering beregnes fra det tidspunkt dommen blir rettskraftig.

Kripos støtter forslaget om at fristen, som er fastsatt av retten, kan forlenges av kriminalomsorgen, om nødvendig flere ganger. Praktiske hensyn tilsier at avgjørelsesmyndigheten legges til kriminalomsorgen. *Kripos* mener videre at kriminalomsorgen på regionalt nivå kan beslutte fristforlengelse, og at Kriminalomsorgsdirektoratet kan være klageinstans. Bestemmelser om dette bør tas inn i forskrift om gjennomføring av særreaksjonen forvaring.

Oslo politidistrikt er enig i behovet for en hjemmel for kriminalomsorgen til å forlenge fristen for iverksettelse av prøveløslatelse når dette er besluttet av retten. De to alternative modellene som er skissert i høringsbrevet er begge egnet til å ivareta dette formålet.

Politi høgskolen er enig i at dagens regler bør endres. Begge varianter departementet peker på, har sine fordeler. *Politi høgskolen* heller til at det er prinsipielt riktige er at retten fastsetter frist, som kriminalomsorgen kan forlenge hvis det foreligger særlige grunner til det.

Politi høgskolen reiser videre spørsmål ved om hvilken prøvingsrett domstolene og sivilombudsmannen skal ha vedrørende spørsmålet om det er tilstrekkelig grunn til å forlenge fristen. Utgangspunktet bør antagelig være at det er et fengselsfaglig skjønn om rammene for prøveløslatelse er forsvarlige. Kriminalomsorgen må ved forlengelse kunne dokumentere at den har gjort det som er mulig for å etablere et forsvarlig opplegg for prøveløslatelse.

Spørsmålet om prøvingsintensiteten og om konsekvensene av at retten finner at det ikke er særlig grunn til å forlenge fristen, bør omtales i forarbeidene.

Politidirektoratets vurdering:

Politidirektoratet støtter forslaget, og mener riktig tilnærming bør være at kriminalomsorgen kan forlenge fristen når særlige grunner foreligger, altså alternativ 2. Etter direktoratets vurdering vil en slik tilnærming bli generell nok til også fange opp de tilfellene der det ikke er blitt etablert et forsvarlig opplegg rundt prøveløslatelsen.

4 Adgangen til å fastsette felles forvaringsstraff

Departementet foreslår å innføre en egen hjemmel for idømmelse av felles forvaringsstraff.

Mottatte innspill:

Kripos støtter ikke forslaget til ny § 40 femte ledd, idet det allerede finnes slik hjemmel som foreslås innført. Det er i denne sammenheng vist til straffeloven § 46 tredje ledd jf. første ledd bokstav b. Nevnte bestemmelse krever at påtalemyndigheten har brakt inn begjæring om dom for retten innen 3 måneder etter at prøvetiden gikk ut. Lovforslaget går ut på at det er tilstrekkelig at tiltale er reist innen 6 måneder etter utløpet av prøvetiden. Kripos er enig i at tidsfristen bør endres til 6 måneder.

Kripos viser videre til at forhold som kan medføre dom på forvaring som regel er alvorlige forhold som erfaringsmessig tar lang tid å etterforske. Skjer handlingen mot slutten av prøvetiden kan det bli vanskelig å slutføre etterforskningen og påtaleavgjøre innen 3-månedersfristen.

I Ot. Prp.nr. 90 (2003-2004) side 292 er det tatt til orde for harmonisering av reglene om prøvetid, enten de gjelder en forvaringsdømt som begår straffbare handlinger i prøvetiden eller en domfelt som har fått en betinget dom eller samfunnstjeneste og begår straffbare handlinger i prøvetiden. Dette er imidlertid ikke fulgt opp, all den tid fristene for å reise tiltale etter prøvetidens utløp er 6 måneder ved betinget dom og 3 måneder for samfunnsstraff.

Oslo politidistrikt er enig i at gode grunner tilsier at det bør kunne avsies dom på felles forvaringsstraff, men viser til at dette synes allerede å være ivarettatt i straffeloven § 46 tredje ledd, slik at det neppe er nødvendig med en lovendring i straffeloven § 44.

Politidirektoratets vurdering:

Politidirektoratet viser til mottatte innspill og mener det ikke synes å være behov for en ny bestemmelse. Som fremhevet av Kripos støtter imidlertid Politidirektoratet forslaget om at fristen for å reise tiltale, og bringe denne inn for retten, utvides fra 3 til 6 måneder etter at prøvetiden gikk ut. Det vises i denne forbindelse til at forhold som kan medføre forvaring, som regel, vil være alvorlige forhold som kan være krevende å etterforske. Dagens frist er etter direktoratets vurdering for kort i denne sammenheng. Videre fremstår det som hensiktsmessig å harmonisere fristene som påpekt i forarbeidene (Ot. Prp. Nr. 90 (2003-2004) side 292).

5 Varigheten av prøveløslatelser fra forvaring

Departementet foreslår en hjemmel for unntaksvis å kunne idømme lengre prøvetid enn 5 år.

Mottatte innspill:

Kripos er enig i forslaget om at prøvetiden i særlige tilfeller kan forlenges slik at den totalt blir inntil 10 år. Kripos støtter begrunnelsen til departementet.

Oslo politidistrikt støtter forslaget om hevingen av den maksimale lengden for prøvetiden til 10 år, samt hjemmel for å kunne forlenge prøvetiden utover dette. Dette vil gi rom for den nødvendige gradvise utslusingen til samfunnet for de domfelte som har behov for dette.

Oslo politidistrikt viser til et tilbakevendende problem, som særlig er aktuelt ved langvarige prøveløslatelser: Dersom påtalemyndigheten, når lengstetiden for en forvaringsdom nærmer seg, mener det er behov for forlengelse av forvaringen, bringer påtalemyndigheten saken inn for retten. Imidlertid har distriktet flere ganger erfart at det, på grunn av saksbehandlingstiden til tingretten og lagmannsretten, skjer at en dom om forlengelse av forvaringen ikke blir rettskraftig før lengstetiden utløper. Slike tilfeller har påtalemyndigheten ut fra dagens regelverk løst ved å pågripe den domfelte ved forvaringstidens utløp og begjært ham varetektsfengslet begrunnet i gjentakelsesfare, eventuelt ilagt et varetektssurrogat på vilkår som samsvarer med det regimet den eventuelt prøveløslatte forvaringsdømte allerede var i. Slike løsninger er imidlertid ikke ideelle. Det gjelder særlig for forvaringsdømte som har kommet langt i soningsprogresjonen og gjerne er prøveløslatt. De risikerer da å bli rykket ut av dette opplegget ved overgangen fra soning til varetekt, for så å bli tilbakeført til soning når dommen senere blir rettskraftig.

Distriktet ber derfor departementet vurdere en lovendring i straffeloven (2005) § 43 som innebærer at dersom sak om forlengelse av forvaring er brakt inn for retten, så forlenges gjennomføringen av forvaring frem til spørsmålet om forlengelse er rettskraftig avgjort.

Politihøgskolen er enig i forslaget. Det vil være uheldig om man av formelle grunner må gjeninnsette en domfelt til forvaring i anstalt hvis det kriminalomsorgsfaglig er tilstrekkelig å forlenge prøvetiden.

Politidirektoratets vurdering:

Politidirektoratet støtter forslaget. Det vises i hovedsak til innspill fra Oslo politidistrikt, og eksempelet som der er nevnt.

6 Tydeliggjøring av vilkårene for gjeninnsettelse

Riksadvokaten har foreslått at vilkårene for gjeninnsettelse bør tydeliggjøres og at alvorlige og gjentatte vilkårsbrudd som den klare hovedregel bør tillegges betydelig vekt.

Mottatte innspill:

Kripos viser til at Høyesterett har behandlet spørsmål om gjeninnsettelse etter riksadvokatens brev av 5. desember 2014, hhv HR-2017-969-A og HR-2016-1457-A. Rettstilstanden er mer avklart i dag, og det er usikkert om hvorvidt det er behov for å tydeliggjøre vilkårene for gjeninnsettelse nå. *Kripos* støtter således departementets syn om ikke å endre loven på nåværende tidspunkt.

Oslo politidistrikt mener det vil være en fordel om vilkårene for gjeninnsettelse kodifiseres.

Politihøgskolen er enig i at det må følge av gjeldende rett at alvorlige eller gjentatte brudd på fastsatte vilkår gir grunnlag for gjeninnsetting selv om det ikke kan dokumenteres (ytterligere) gjentakelsesfare. Det at den domfelte bryter den tilliten som er vist ved prøveløslatelsen, tilsier at det er grunnlag for gjeninnsetting. Derimot må terskelen for gjeninnsetting bli lavere når lovbruddene også viser en gjentakelsesfare.

Politihøgskolen mener vilkåret bør tas inn i lovteksten. Hensynet til klar kommunikasjon av

rettsreglene til de domfelte og samfunnet taler for at lovregelen klargjøres.

Politidirektoratets vurdering:

Vilkåret for gjeninnsettelse er at den prøveløslatte «alvorlig eller gjentatt» bryter fastsatte vilkår. Politidirektoratet deler riksadvokatens syn i at straffeloven § 46 i sin ordlyd er uklar, med hensyn til kravet om nærliggende gjentakelsesfare. Rettstilstanden presiseres i dag gjennom praksis, se eksempelvis HR-2016-01457-A og HR-2017-969-A. Om alvorlighetskriteriet fremhever Høyesterett i HR-2016-1457-A at det er samfunnsvernet som er det sentrale hensynet når spørsmålet om gjeninnsettelse skal vurderes. Det uttales i avsnitt 18 at bare ett vilkårsbrudd kan være tilstrekkelig for gjeninnsettelse. I avsnitt 27 uttales "På bakgrunn av dette legger jeg til grunn at hvis det foreligger brudd på et vilkår som har vært sentralt for å ivareta samfunnsvernet, vil som regel også kravet om alvorlig vilkårsbrudd være oppfylt."

I likhet med Oslo politidistrikt mener imidlertid Politidirektoratet at dette nå bør kodifiseres. I lys av de øvrige foreslåtte endringene er det vanskelig å argumentere mot at ikke også dette bør presiseres ved lov. Dette er pedagogisk og gir regelverket en mer helhetlig utforming. Særlig fordi kravet om nærliggende gjentakelsesfare er så sentral i flere av de øvrige bestemmelsene er det fordelaktig å presisere når det faktisk ikke er et selvstendig krav i relasjon til straffeloven § 46. Lovforarbeidene kan med fordel også gi tydeligere føringer på den forholdsmessighetsvurderingen som må legges til grunn for avgjørelsen.

Med hilsen

Geir Jonatan Sharabi
fung. seksjonssjef

Tone Grova Oppedal
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Vedlegg: Uttalelser fra politidistrikter og særorganer

Saksbehandler
Eirik Bråthen



Deres referanse:
17/5125 ES TSA/KBÅ/mk

Vår referanse:
201703845

Sted, Dato
Oslo, 21.12.2017

HØRING - FORSLAG OM ENDRING I STRAFFELOVENS REGLER OM FORVARING

Vi viser til høringsbrev av 8. september 2017. Etter avtale er fristen for å inngi innspill satt til 1. januar 2018.

Politidirektoratet har forelagt høringen for samtlige politidistrikt og særorgan. Vi har mottatt uttalelser fra Politihøgskolen, Kripos, Oslo politidistrikt og Nordland politidistrikt, hvorav sistnevnte ikke har merknader til høringen. Innspillene er delvis innarbeidet i direktoratets uttalelse og følger vedlagt i sin helhet.

1 Generelt

Høringen er foranlediget av brev av 5. desember 2014 fra Riksadvokaten til Justis- og beredskapsdepartementet. Brevet tar opp en rekke problemstillinger rundt dagens regler om forvaring, og foreslår konkrete lovendringer. I korthet har departementet på denne bakgrunn foreslått følgende:

- Endring av grunnvilkåret for prøveløslatelse fra forvaring.
 - o Må sees i sammenheng med tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97.
- Ny regulering om fastsettelse av frist for prøveløslatelse.
- Adgang til å fastsette felles forvaringsstraff.
- Endring i reglene om varighet av prøveløslatelser fra forvaring.
- Behovet for tydeliggjøring av vilkårene for gjeninnsettelse fra prøveløslatelse.

Politidirektoratet har følgende merknader til forslagene:

2 Endring av grunnvilkåret for prøveløslatelse fra forvaring

Departementet forslår å endre grunnvilkåret for prøveløslatelse fra forvaring. Prøveløslatelse skal kunne skje dersom det anses sikkerhetsmessig forsvarlig, hvor det særlig legges vekt på domfeltes atferd under straffegjennomføringen og om det er grunn til å tro at domfelte vil begå nye lovbrudd.

Dagens grunnvilkår går ikke direkte frem av ordlyden i straffeloven § 44, men Høyesterett har i Rt. 2014 side 934 avsnitt 49 konkludert med at vurderingstemaet er om det må "antas å være en nærliggende fare for at lovbrysteren på nytt vil begå en slik forbrytelse". Når

Politidirektoratet

minstetiden er utløpt, kan prøveløslatelse med andre ord bare nektes dersom det foreligger en nærliggende fare for nye alvorlige lovbrudd.

Etter straffegjennomføringsloven § 42 femte ledd kan ikke kriminalomsorgen "beslutte prøveløslatelse fra tidsbestemt straff hvis omstendighetene etter en totalvurdering gjør løslatelse utilrådelig". Terskelen for prøveløslatelse fra tidsbestemt straff antas å være høyere enn hva den er for prøveløslatelse fra forvaringsstraff. Departementet har i sin begrunnelse for forslaget vist til at det er behov for et bredere vurderingstema ved avgjørelsen av spørsmålet om prøveløslatelse fra forvaring.

Mottatte innspill:

Kripos er enig i departementets forslag om det innføres et nytt og bredere vurderingstema ved avgjørelsen av spørsmålet om prøveløslatelse fra forvaring. Et moment som bør tillegges særlig vekt i vurderingen av prøveløslatelse er om domfelte er villig til å rette seg etter de vilkår som eventuelt blir satt for prøveløslatelsen. Dersom domfelte tilkjenner at han ikke vil etterleve vilkårene, eller man finner det tvilsomt om vedkommende kan eller vil følge disse, bør dette tillegges avgjørende vekt.

Oslo politidistrikt deler riksadvokatens erfaring, straffehistorikk vies for liten oppmerksomhet ved domstolens vurdering av prøveløslatelse fra forvaring. Distriktet støtter således forslaget om å innta "dersom det anses sikkerhetsmessig forsvarlig" i straffeloven § 44 første ledd.

I lovforslaget foreslås det en formulering i straffeloven (2005) § 44 første ledd om at "Det skal særlig legges vekt på domfeltes atferd under straffegjennomføringen og om det er grunn til å tro at domfelte vil begå nye lovbrudd". *Oslo politidistrikt* frykter at en slik formulering vil være egnet til å videreføre den skjeve vektingen som gjøres i dag hvor straffehistorikken bakover i tid tillegges for liten vekt. Etter distriktets syn er det bedre om departementet vurderer enten å inkludere tidligere straffehistorikk blant de momentene som skal tillegges særlig vekt, eller å fjerne denne passusen slik at ikke atferden under straffegjennomføringen blir fremhevet særskilt.

Politihøgskolen er enig i at straffeloven må endres slik at en kan foreta en bredere helhetsvurdering av om prøveløslatelse fra forvaring skal innvilges eller ikke. Slik *Politihøgskolen* ser det, er det vanskelig å harmonere forvaringsordningens overordnede formål med at en lovbrøyer som er dømt til forvaring, skal ha lettere for å bli prøveløslatt enn en lovbrøyer som er dømt til fengsel for et tilsvarende lovbrudd. Den viktigste forskjellen er at den reelle soningslengden dermed kan bli større for den lovbrøyeren som er dømt til fengsel enn den som er dømt til forvaring.

Politihøgskolen er videre enig i at vurderingstemaet knyttet til nye lovbrudd ikke begrenses til fare for alvorlige lovbrudd, men mener at det må ha betydning hvor alvorlige lovbrudd man frykter.

Når det gjelder synspunkter på om det er grunn til å fremheve betydningen av den domfeltes straffehistorikk, peker *Politihøgskolen* på at når det er idømt forvaring i en sak, er det fordi domstolen har funnet det nødvendig å gi samfunnet en mulighet til å vurdere domfeltes farlighet når dommens lengstetid er sonet. Etter *Politihøgskolens* mening, gir hensynene bak forvaring grunn til å legge vekt på domfeltes straffehistorikk når man vurderer om det er riktig å innrømme prøveløslatelse.

Når det gjelder spørsmålet om hvilken betydning det skal ha ved vurderingen om det er mangler ved det faktiske grunnlaget er Politihøgskolen, i lys av hensynet bak forvaringsordningen, enig med departementet i at tvil om beslutningsgrunnlaget for risikovurderingen på tidspunktet for prøveløslatelse vil kunne tilsi at prøveløslatelse ikke er å anse som sikkerhetsmessig forsvarlig. Her kan det ha betydning om domfelte har bidratt til å opplyse saken, og om kriminalomsorgen har gjort det som er mulig for å sørge for sakens fulle opplysning (forvaltningsloven § 17).

Politidirektoratets vurdering:

Politidirektoratet er positive til den foreslåtte endringen i straffeloven § 44. Etter direktoratets syn er det nødvendig med et nytt og bredere vurderingstema ved avgjørelse om prøveløslatelse fra forvaring. Endringen forenkler praktiseringen av reglene og motvirker den utilsiktede virkningen ved at terskelen for prøveløslatelse kommer mer i takt med reglene om prøveløslatelse fra tidsbestemt straff.

En svakhet ved dagens ordning er at forvaringsdømte ved vurderingstidspunktet for prøveløslatelse har levd lenge i et skjermet system, gjerne tungt regulert. Den domfeltes atferd over tid i slike regimer gir ikke nødvendigvis et godt bilde av hvordan vedkommende fungerer i frihet. Det er videre en krevende øvelse å vurdere risikoen for fremtidig kriminalitet for en domfelte under slike forhold.

Om særlige momenter til vurderingen, vises det til riksadvokatens forslag:

- Graden av sannsynlighet for ny alvorlig kriminalitet, vurdert med utgangspunkt i forvaringsdommen, slik at det spørres om det foreligger forhold som tilsier at det ikke lenger foreligger gjentakelsesfare.
- Hensynet til den forvaringsdømte vs. hensynet til samfunnsvernet.
- Behov for gradvis utslusing.
- Alvorlige disiplinærbrudd under gjennomføring og/eller nye straffbare forhold. Fravær av disiplinærbrudd bør ikke i seg selv tilsi at vilkårene for prøveløslatelse er oppfylt.

De opplistede momentene anses som sentrale og vil etter direktoratets syn gi et godt grunnlag for skjønnsvurderingen. I likhet med Oslo politidistrikt er Politidirektoratet noe usikker på om ordlyden i lovforslaget er dekkende nok, jf. *"Det skal særlig legges vekt på domfeltes atferd under straffegjennomføringen og om det er grunn til å tro at domfelte vil begå nye lovbrudd"*. Av hensyn til å gi reglene en viss forutberegnelighet er det, som riksadvokaten påpeker, viktig å unngå at normen blir for skjønnspreget. Lov og forarbeider bør gi tydelige føringer for skjønnet som skal utøves. Det vises i denne sammenheng til at forholdene nevnt i bestemmelsen ikke er uttømmende, jf. *"særlig legges vekt på"*.

2.1 Forholdet til Grunnloven § 97

Nye regler om prøveløslatelse vil kunne medføre at forvaringsdømte i mindre utstrekning enn tidligere kan oppnå prøveløslatelse. Spørsmålet er om dette vil være i strid med reglene om tilbakevirkende kraft i Grunnloven § 97 og EMK artikkel 7 for de domfelte som ennå ikke er prøveløslatt.

Mottatte innspill:

Politihøgskolen støtter departementets syn, og viser til at forvaringsdømte ikke har noe ubetinget krav på prøveløslatelse. Politihøgskolen kan ikke se at de foreslåtte endringene er i strid med Grunnloven § 97, i relasjon til de som ennå ikke er prøveløslatt.

Politidirektoratets vurdering:

I lys av dagens rettstilstand kan ikke Politidirektoratet se at en ny regel om prøveløslatelse vil komme i strid med Grunnloven § 97. Spørsmålet gjelder under enhver omstendighet kun de som allerede er idømt forvaringsstraff på ikrafttredelsestidspunktet, og som ennå ikke er prøveløslatt.

Som vist til, både av riksadvokaten og departementet, behandlet Høyesterett en tilsvarende problemstilling i Rt. 2011 siden 347. Høyesterett la til grunn at nye regler om straffullbyrdelse faller utenfor rammen for det absolutte forbudet mot tilbakevirkende kraft i Grunnloven § 97. Spørsmålet om grunnlovsstrid i disse sakene må undergis en konkret vurdering. Politidirektoratet deler departementets vurdering i relasjon til den foreslåtte bestemmelsen under pkt 3.2 i forslaget.

3 Fastsettelse av frist for prøveløslatelse

I de tilfeller retten beslutter prøveløslatelse, kan den i dommen fastsette frist for iverksettelsen. I noen tilfeller viser denne fristen seg å være for knapp, slik at man ikke evner å etablere et forsvarlig individuelt tilpasset opplegg rundt prøveløslatelsen.

Departementet foreslår å gi kriminalomsorgen mulighet til endring av frist. Det er foreslått to ulike tilnærminger. Første alternativ er at kriminalomsorgen, dersom *særlige grunner* foreligger, gis anledning til å forlenge den frist for prøveløslatelse som retten har fastsatt. Det andre alternativet er å gi kriminalomsorgen adgang til å forlenge den frist som retten har satt dersom en ikke i tide er i stand til å etablere et forsvarlig opplegg rundt prøveløslatelsen.

Mottatte innspill:

*Krip*os støtter forslaget om at det ved dom på prøveløslatelse fastsettes en frist for gjennomføringen. Dette anses nødvendig for at kriminalomsorgen kan legge til rette for prøveløslatelse. Fristen bør etter *Krip*os' vurdering beregnes fra det tidspunkt dommen blir rettskraftig.

*Krip*os støtter forslaget om at fristen, som er fastsatt av retten, kan forlenges av kriminalomsorgen, om nødvendig flere ganger. Praktiske hensyn tilsier at avgjørelsesmyndigheten legges til kriminalomsorgen. *Krip*os mener videre at kriminalomsorgen på regionalt nivå kan beslutte fristforlengelse, og at Kriminalomsorgsdirektoratet kan være klageinstans. Bestemmelser om dette bør tas inn i forskrift om gjennomføring av særreaksjonen forvaring.

Oslo politidistrikt er enig i behovet for en hjemmel for kriminalomsorgen til å forlenge fristen for iverksettelse av prøveløslatelse når dette er besluttet av retten. De to alternative modellene som er skissert i høringsbrevet er begge egnet til å ivareta dette formålet.

*Politi*høgskolen er enig i at dagens regler bør endres. Begge varianter departementet peker på, har sine fordeler. *Politi*høgskolen heller til at det er prinsipielt riktige er at retten fastsetter frist, som kriminalomsorgen kan forlenge hvis det foreligger særlige grunner til det.

*Politi*høgskolen reiser videre spørsmål ved om hvilken prøvingsrett domstolene og sivilombudsmannen skal ha vedrørende spørsmålet om det er tilstrekkelig grunn til å forlenge fristen. Utgangspunktet bør antagelig være at det er et fengselsfaglig skjønn om rammene for prøveløslatelse er forsvarlige. Kriminalomsorgen må ved forlengelse kunne dokumentere at den har gjort det som er mulig for å etablere et forsvarlig opplegg for prøveløslatelse.

Spørsmålet om prøvingsintensiteten og om konsekvensene av at retten finner at det ikke er særlig grunn til å forlenge fristen, bør omtales i forarbeidene.

Politidirektoratets vurdering:

Politidirektoratet støtter forslaget, og mener riktig tilnærming bør være at kriminalomsorgen kan forlenge fristen når særlige grunner foreligger, altså alternativ 2. Etter direktoratets vurdering vil en slik tilnærming bli generell nok til også fange opp de tilfellene der det ikke er blitt etablert et forsvarlig opplegg rundt prøveløslatelsen.

4 Adgangen til å fastsette felles forvaringsstraff

Departementet foreslår å innføre en egen hjemmel for idømmelse av felles forvaringsstraff.

Mottatte innspill:

Kripos støtter ikke forslaget til ny § 40 femte ledd, idet det allerede finnes slik hjemmel som foreslås innført. Det er i denne sammenheng vist til straffeloven § 46 tredje ledd jf. første ledd bokstav b. Nevnte bestemmelse krever at påtalemyndigheten har brakt inn begjæring om dom for retten innen 3 måneder etter at prøvetiden gikk ut. Lovforslaget går ut på at det er tilstrekkelig at tiltale er reist innen 6 måneder etter utløpet av prøvetiden. *Kripos* er enig i at tidsfristen bør endres til 6 måneder.

Kripos viser videre til at forhold som kan medføre dom på forvaring som regel er alvorlige forhold som erfaringsmessig tar lang tid å etterforske. Skjer handlingen mot slutten av prøvetiden kan det bli vanskelig å slutføre etterforskningen og påtaleavgjøre innen 3-månedersfristen.

I Ot. Prp.nr. 90 (2003-2004) side 292 er det tatt til orde for harmonisering av reglene om prøvetid, enten de gjelder en forvaringsdømt som begår straffbare handlinger i prøvetiden eller en domfelt som har fått en betinget dom eller samfunnstjeneste og begår straffbare handlinger i prøvetiden. Dette er imidlertid ikke fulgt opp, all den tid fristene for å reise tiltale etter prøvetidens utløp er 6 måneder ved betinget dom og 3 måneder for samfunnsstraff.

Oslo politidistrikt er enig i at gode grunner tilsier at det bør kunne avsies dom på felles forvaringsstraff, men viser til at dette synes allerede å være ivarettatt i straffeloven § 46 tredje ledd, slik at det neppe er nødvendig med en lovendring i straffeloven § 44.

Politidirektoratets vurdering:

Politidirektoratet viser til mottatte innspill og mener det ikke synes å være behov for en ny bestemmelse. Som fremhevet av *Kripos* støtter imidlertid Politidirektoratet forslaget om at fristen for å reise tiltale, og bringe denne inn for retten, utvides fra 3 til 6 måneder etter at prøvetiden gikk ut. Det vises i denne forbindelse til at forhold som kan medføre forvaring, som regel, vil være alvorlige forhold som kan være krevende å etterforske. Dagens frist er etter direktoratets vurdering for kort i denne sammenheng. Videre fremstår det som hensiktsmessig å harmonisere fristene som påpekt i forarbeidene (Ot. Prp. Nr. 90 (2003-2004) side 292).

5 Varigheten av prøveløslatelser fra forvaring

Departementet foreslår en hjemmel for unntaksvis å kunne idømme lengre prøvetid enn 5 år.

Mottatte innspill:

Kripos er enig i forslaget om at prøvetiden i særlige tilfeller kan forlenges slik at den totalt blir inntil 10 år. *Kripos* støtter begrunnelsen til departementet.

Oslo politidistrikt støtter forslaget om hevingen av den maksimale lengden for prøvetiden til 10 år, samt hjemmel for å kunne forlenge prøvetiden utover dette. Dette vil gi rom for den nødvendige gradvise utslusingen til samfunnet for de domfelte som har behov for dette.

Oslo politidistrikt viser til et tilbakevendende problem, som særlig er aktuelt ved langvarige prøveløslatelser: Dersom påtalemyndigheten, når lengstetiden for en forvaringsdom nærmer seg, mener det er behov for forlengelse av forvaringen, bringer påtalemyndigheten saken inn for retten. Imidlertid har distriktet flere ganger erfart at det, på grunn av saksbehandlingstiden til tingretten og lagmannsretten, skjer at en dom om forlengelse av forvaringen ikke blir rettskraftig før lengstetiden utløper. Slike tilfeller har påtalemyndigheten ut fra dagens regelverk løst ved å pågripe den domfelte ved forvaringstidens utløp og begjært ham varetekstfengslet begrunnet i gjentakelsesfare, eventuelt ilagt et varetektssurrogat på vilkår som samsvarer med det regimet den eventuelt prøveløslatte forvaringsdømte allerede var i. Slike løsninger er imidlertid ikke ideelle. Det gjelder særlig for forvaringsdømte som har kommet langt i soningsprogresjonen og gjerne er prøveløslatt. De risikerer da å bli rykket ut av dette opplegget ved overgangen fra soning til varetekt, for så å bli tilbakeført til soning når dommen senere blir rettskraftig.

Distriktet ber derfor departementet vurdere en lovendring i straffeloven (2005) § 43 som innebærer at dersom sak om forlengelse av forvaring er brakt inn for retten, så forlenges gjennomføringen av forvaring frem til spørsmålet om forlengelse er rettskraftig avgjort.

Politihøgskolen er enig i forslaget. Det vil være uheldig om man av formelle grunner må gjeninnsette en domfelt til forvaring i anstalt hvis det kriminalomsorgsfaglig er tilstrekkelig å forlenge prøvetiden.

Politidirektoratets vurdering:

Politidirektoratet støtter forslaget. Det vises i hovedsak til innspill fra Oslo politidistrikt, og eksempelet som der er nevnt.

6 Tydeliggjøring av vilkårene for gjeninnsettelse

Riksadvokaten har foreslått at vilkårene for gjeninnsettelse bør tydeliggjøres og at alvorlige og gjentatte vilkårsbrudd som den klare hovedregel bør tillegges betydelig vekt.

Mottatte innspill:

Kripos viser til at Høyesterett har behandlet spørsmål om gjeninnsettelse etter riksadvokatens brev av 5. desember 2014, hhv HR-2017-969-A og HR-2016-1457-A. Rettstilstanden er mer avklart i dag, og det er usikkert om hvorvidt det er behov for å tydeliggjøre vilkårene for gjeninnsettelse nå. *Kripos* støtter således departementets syn om ikke å endre loven på nåværende tidspunkt.

Oslo politidistrikt mener det vil være en fordel om vilkårene for gjeninnsettelse kodifiseres.

Politihøgskolen er enig i at det må følge av gjeldende rett at alvorlige eller gjentatte brudd på fastsatte vilkår gir grunnlag for gjeninnsetting selv om det ikke kan dokumenteres (ytterligere) gjentakelsesfare. Det at den domfelte bryter den tilliten som er vist ved prøveløslatelsen, tilsier at det er grunnlag for gjeninnsetting. Derimot må terskelen for gjeninnsetting bli lavere når lovbruddene også viser en gjentakelsesfare.

Politihøgskolen mener vilkåret bør tas inn i lovteksten. Hensynet til klar kommunikasjon av

rettsreglene til de domfelte og samfunnet taler for at lovregelen klargjøres.

Politidirektoratets vurdering:

Vilkåret for gjeninnsettelse er at den prøveløslatte «alvorlig eller gjentatt» bryter fastsatte vilkår. Politidirektoratet deler riksadvokatens syn i at straffeloven § 46 i sin ordlyd er uklar, med hensyn til kravet om nærliggende gjentakelsesfare. Rettstilstanden presiseres i dag gjennom praksis, se eksempelvis HR-2016-01457-A og HR-2017-969-A. Om alvorlighetskriteriet fremhever Høyesterett i HR-2016-1457-A at det er samfunnsvernet som er det sentrale hensynet når spørsmålet om gjeninnsettelse skal vurderes. Det uttales i avsnitt 18 at bare ett vilkårsbrudd kan være tilstrekkelig for gjeninnsettelse. I avsnitt 27 uttales "På bakgrunn av dette legger jeg til grunn at hvis det foreligger brudd på et vilkår som har vært sentralt for å ivareta samfunnsvernet, vil som regel også kravet om alvorlig vilkårsbrudd være oppfylt."

I likhet med Oslo politidistrikt mener imidlertid Politidirektoratet at dette nå bør kodifiseres. I lys av de øvrige foreslåtte endringene er det vanskelig å argumentere mot at ikke også dette bør presiseres ved lov. Dette er pedagogisk og gir regelverket en mer helhetlig utforming. Særlig fordi kravet om nærliggende gjentakelsesfare er så sentral i flere av de øvrige bestemmelsene er det fordelaktig å presisere når det faktisk ikke er et selvstendig krav i relasjon til straffeloven § 46. Lovforarbeidene kan med fordel også gi tydeligere føringer på den forholdsmessighetsvurderingen som må legges til grunn for avgjørelsen.

Med hilsen

Geir Jonatan Sharabi
fung. seksjonssjef

Tone Grova Oppedal
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Vedlegg: Uttalelser fra politidistrikter og særorganer

Saksbehandler
Eirik Bråthen



Politidirektoratet
Pr postmottak

Deres referanse
17/5125

Vår referanse

Dato
28.11.2017

Hørings svar – forslag om endring i straffelovens regler om forvaring

Det vises til høringsnotat om forslag til endringer i reglene om forvaring (sak nr. 17/5125).

Oslo politidistrikt slutter seg i all hovedsak til forslaget slik det er beskrevet i høringsbrevet og stiller seg bak den begrunnelse som der er gitt for behovet for slike lovendringer. Vi vil kort knytte noen bemerkninger til de enkelte forslagene i høringsbrevet:

Høringsbrevets punkt 2: Endring av grunnvilkåret for prøveløslatelse fra forvaring:
Gjennom den påtalemessige oppfølgingen av forvaringsreaksjonene i en rekke saker deler vi den erfaringen som er beskrevet i Riksadvokatens brev av 05.12.2014 som er gjengitt i høringsbrevet om at tidligere straffehistorikk synes å bli tillagt for liten vekt ved domstolenes vurdering av prøveløslatelse fra forvaring.

Vi er enige i behovet for å endre vilkåret for prøveløslatelse med formål at det anlegges et bredere skjønn enn i dag, bl.a. ved formuleringen "dersom det anses sikkerhetsmessig forsvarlig" i straffeloven (2005) § 44 første ledd.

Vi er videre enig med Riksadvokaten i at den brede vurderingen av om prøveløslatelse skal skje bør vektlegge tidligere kriminalitet og den domfeltes historikk, og det fremgår også av høringsbrevet at departementet anser dette som "et av de viktigste predikatorene for ny kriminalitet". For forvaringsdømte som på tidspunktet for vurderingen av mulig prøveløslatelse har levd i et gjennomregulert, stabilt og skjermet system over lang tid vil den domfeltes nyere adferd i fengselet ikke nødvendigvis gi et riktig bilde av hvordan den domfelte vil fungere i frihet og risikoen for fremtidig kriminalitet. I lovforslaget foreslås det en formulering i straffeloven (2005) § 44 første ledd om at "Det skal særlig legges vekt på domfeltes atferd under straffegjennomføringen og om det er grunn til å tro at domfelte vil begå nye lovbrudd". Vi frykter at en slik formulering vil være egnet til å videreføre den skjeve vektingen som gjøres i dag hvor straffehistorikken bakover i tid tillegges for liten vekt. Det er bedre om departementet vurderer enten å inkludere tidligere straffehistorikk blant de momentene som skal tillegges særlig vekt, eller å fjerne

Oslo politidistrikt
politimesteren

Besøk: Grønlandsleiret 44
Post: Postboks 8101 DEP., 0032 OSLO
Tel: 22669050 Faks: 22668784

denne passusen slik at ikke atferden under straffegjennomføringen blir fremhevet særskilt.

Det vises for øvrig til Riksadvokatens forslag om at det i forarbeidene bør gis føringer for utøvelse av skjønnet for å hindre en vilkårlig skjønnsutøvelse og praktisering av vilkåret "sikkerhetsmessig forsvarlig". De opplistede momentene anses som sentrale og vil gi et bredere og bedre grunnlag for skjønnsvurderingen, enn de føringene som er inntatt i selve lovforslaget.

Høringsbrevets punkt 4: Gjeninnsettelse ved brudd på fastsatte vilkår

Rent prinsipielt er Oslo politidistrikt tilhenger av tydelige lovbestemmelser og vilkår, og vi er enige med Riksadvokaten i at straffeloven § 46 i sin ordlyd er uklar på hvorvidt det er krav om nærliggende gjentakelsesfare ved gjeninnsettelse. Selv om rettstilstanden langt på vei presiserer at gjentakelsesfare ikke er et selvstendig krav, se HR-2016-01457-A, mener vi likevel det vil være fordel om dette fremkommer direkte av lovteksten. Dette vil være både mer pedagogisk og helhetlig i regelverket. Særlig fordi kravet om nærliggende gjentakelsesfare er så sentral i flere av de øvrige bestemmelsene er det fordelaktig å presisere når det faktisk ikke er et selvstendig krav.

Høringsbrevets punkt 5: Fastsettelse av frist for prøveløslatelse

Oslo politidistrikt er enig i behovet for en hjemmel for Kriminalomsorgen til å forlenge fristen for iverksettelse av prøveløslatelse når dette er besluttet av retten. De to alternative modellene som er skissert i høringsbrevet er begge egnet til å ivareta dette formålet.

Høringsbrevets punkt 6: Adgangen til å fastsette felles forvaringsstraff

Oslo politidistrikt er enig i at gode grunner tilsier at det bør kunne avvises dom på felles forvaringsstraff, men viser til at dette synes allerede å være ivaretatt i straffeloven § 46 tredje ledd, slik at det neppe er nødvendig med en lovendring i straffeloven § 44.

Høringsbrevets punkt 7: Værligheten av prøveløslatelse fra forvaring

Oslo politidistrikt støtter forslaget om hevingen av den maksimale lengden for prøvetiden til 10 år og med hjemmel for å kunne forlenge prøvetiden utover dette også. Dette vil gi rom for den nødvendige gradvise utslusingen til samfunnet for de domfelte som har behov for dette.

Et tilbakevendende problem, som særlig er aktuelt ved langvarige prøveløslatelse er følgende: Dersom påtalemyndigheten, når lengstetiden for en forvaringsdom nærmer seg, mener det er behov for forlengelse av forvaringen, bringer påtalemyndigheten saken inn for retten. Imidlertid har vi flere ganger erfart at det på grunn av saksbehandlingstiden til tingretten og lagmannsretten skjer at en dom om forlengelse av forvaringen ikke blir rettskraftig før lengstetiden utløper. Slike tilfeller har påtalemyndigheten ut fra dagens regelverk løst ved å pågripe den domfelte ved forvaringstidens utløp og begjære ham varetaktsfengslet begrunnet i gjentakelsesfare, eventuelt ilegge et varetaktsurrogat på vilkår som samsvarer med det regimet den eventuelt prøveløslatte forvaringsdømte allerede var i. Slike løsninger er imidlertid ikke ideelle. Det gjelder særlig for forvaringsdømte som har kommet langt i soningsprogresjonen og gjerne er prøveløslatt. De risikerer da å bli rykket ut av dette opplegget ved overgangen fra soning til varetekt, for så å bli tilbakeført til soning når dommen senere blir rettskraftig.

Vi ber derfor departementet vurdere en lovendring i straffeloven (2005) § 43 som innebærer at dersom sak om forlengelse av forvaring er brakt inn for retten så

forlenges gjennomføringen av forvaring frem til spørsmålet om forlengelse er rettskraftig avgjort.

Med vennlig hilsen

Bjørn Vandvik
visepolitimester

Saksbehandlere: politiadvokat Iselinn Håvarstein og politiadvokat Sturla Henriksbø



POLITIET
KRIPOS

Politidirektoratet
pr. e-post

NCIS NORWAY

Deres referanse:
201703845

Vår referanse:
201702102-3 008

Sted, Dato
Oslo, 10.11.2017

HØRING - FORSLAG OM ENDRINGER I REGLENE OM FORVARING

Det vises til høringsbrev av 8. september 2017 fra Justis- og beredskapsdepartementet med tilhørende e-post fra Politidirektoratet av 10. oktober s.å. om forslag til endringer i reglene om forvaring. Frist for å inngi høringssvar til direktoratet er satt til 10. november s.å.

Kripos er kjent med riksadvokatens brev av 5. desember 2014 til Justis- og beredskapsdepartementet. Våre bemerkninger til de foreslåtte endringene i straffeloven følger nedenfor.

Ny § 40 femte ledd:

Kripos finner ikke å kunne støtte forslaget idet det allerede finnes slik hjemmel som nå foreslås innført. Vi viser i denne sammenheng til straffeloven § 46 tredje ledd jf. første ledd bokstav b, jf. også Ot.prp.nr. 90 (2003-2004) side 291 flg. og 445-446, samt Matningsdal *Straffeloven Alminnelige bestemmelser kommentarutgave (2015)* side 396.

Påtalemyndighetens begjæring om dom i medhold av § 46 første ledd, må ifølge annet ledd første punktum være brakt inn for retten innen 3 måneder etter at prøvetiden gikk ut. Denne fristen gjelder også når prøveløslatte har gjort seg skyldig i ny straffbar handling. Etter lovforslaget er det tilstrekkelig at tiltale blir reist innen 6 måneder etter utløpet av prøvetiden. Kripos er enig i at tidsfristen bør endres til 6 måneder.

I Ot.prp.nr. 90 (2003-2004) side 292 heter det:

"Departementet er kommet til at det bør gjelde samme regel når en forvaringsdømt begår en straffbar handling i prøvetiden som når en domfelt som har fått en betinget dom eller samfunnstjeneste, begår en straffbar handling i prøvetiden eller gjennomføringstiden for disse reaksjonene. Det gir best helhet i loven om reglene om prøvesituasjonene er like".

Denne uttalelsen er imidlertid ikke fulgt opp når det gjelder fristen for å kunne avsi fellesstraff med den tidligere dom når prøveløslatte gjør seg skyldig i ny kriminalitet i prøvetiden. Ved

Kripos

Den nasjonale enhet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet
Post: Postboks 8163 Dep, 0034 OSLO
Besøk:

Tlf: 23 20 80 00

Faks: 23 20 88 80

E-post: kripos@politiet.no

Org. nr.: 974 760 827

Giro:

www.poltli.no

betinget dom er det etter straffeloven § 39 tredje ledd tilstrekkelig at tiltale er reist innen 6 måneder etter utløpet av prøvetiden. Ved brudd på samfunnsstraff må saken være brakt inn for retten innen 3 måneder etter utløpet av gjennomføringstiden, jfr. straffeloven § 52 fjerde ledd tredje punktum.

Straffbare forhold som kan medføre dom på forvaring vil som regel være alvorlige lovbrudd som det erfaringsmessig kan ta lang tid å etterforske. Skjer handlingen mot slutten av prøvetiden kan det bli vanskelig å slutføre etterforskningen og påtaleavgjøre saken innen 3-månedersfristen. Lovendringen bør i så fall gjøres i § 46 tredje ledd.

Endringer i § 44 første ledd første og annet punktum:

Kripos er enig i departementets forslag om at det innføres et nytt og bredere vurderingstema ved avgjørelsen av spørsmålet om prøveløslatelse. Det vises til riksadvokatens brev av 5. desember 2014, særlig det som er anført under punkt 4, som vi slutter oss til. Riksadvokaten foreslår at det i lovforarbeidene eller ved utarbeidelse av retningslinjer gis føringer for det skjønn som skal utøves ved vurderingen om prøveløslatelse skal innvilges. Et moment som bør tillegges særlig vekt er etter vår mening om domfelte er villig til å rette seg etter de vilkår som eventuelt blir satt for prøveløslatelsen. Dersom domfelte tilkjennegir at han ikke vil etterleve vilkårene, eller man finner det tvilsomt om vedkommende kan eller vil følge disse, bør dette tillegges avgjørende vekt. Kanskje kan det bidra til å hindre slike situasjoner som riksadvokaten beskriver i sitt brev punkt 5.4.

Endringer i § 44 første ledd femte og sjette punktum:

Kripos er også enig i forslaget om at prøvetiden i særlige tilfeller kan forlenges slik at den totalt blir inntil 10 år. Det vises til den begrunnelse som er gitt i høringsnotatet.

Endringer i § 44 andre ledd:

Vi er også enig i at det ved dom på prøveløslatelse skal fastsettes en frist for gjennomføringen. Dette anses nødvendig for at kriminalomsorgen kan legge forholdene til rette for prøveløslatelsen. Vi antar at fristen må beregnes fra det tidspunkt dommen blir rettskraftig, f.eks. ved å angi antall uker etter dette tidspunkt.

Fristen som retten fastsetter kan etter lovforslaget forlenges av kriminalomsorgen, om nødvendig flere ganger. Det er ikke fastsatt noen øvre grense for hvor lang fristen kan bli. Et alternativ hadde vært at spørsmålet om forlengelse ble avgjort av tingretten ved kjennelse på samme måte som etter straffeloven § 39 første ledd og § 45 fjerde og femte ledd (tingrett med enedommer, tidligere forhørsrett). Praktiske hensyn tilsier vel at avgjørelsesmyndigheten legges til kriminalomsorgen. Kripos antar at det er kriminalomsorgen på regionalt nivå som i tilfelle skal beslutte slik fristforlengelse og at Kriminalomsorgsdirektoratet vil være klageinstans. Bestemmelser om dette bør tas inn i forskrift om gjennomføring av særreaksjonen forvaring.

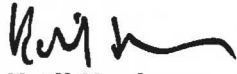
§ 46 – tydeliggjøring av vilkårene for gjeninnsettelse:

Riksadvokaten har foreslått at vilkårene for gjeninnsettelse bør tydeliggjøres og at alvorlige og gjentatte vilkårsbrudd som den klare hovedregel bør tillegges betydelig vekt.

Etter forslaget fra riksadvokaten av 5. desember 2014 har Høyesterett behandlet spørsmål om gjeninnsettelse i HR-2017-969-A og HR-2016-1457-A, og dermed er rettstilstanden mer avklart i dag. Kripos er derfor usikker på om at det er behov for å tydeliggjøre vilkårene for

gjeninnsettelse nå. Kripos støtter departementets syn om ikke å endre loven på nåværende tidspunkt.

Med hilsen



Ketil Haukaas

Saksbehandler:
Jostein Skåre

Kopi: 1) Riksadvokaten
2) Det nasjonale statsadvokatembetet



POLITIHØGSKOLEN

Politidirektoratet
Postboks 8051 Dep
0031 OSLO

NORWEGIAN POLICE UNIVERSITY COLLEGE

Deres referanse:

Vår referanse:
2017/08084-3 008

Sted, Dato
Oslo, 31.10.2017

HØRINGSSVAR - FORSLAG OM ENDRING I STRAFFELOVENS REGLER OM FORVARING

Politihøgskolen viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 8. september 2017. Politidirektoratet har i e-post 11. oktober bedt om at høringssvaret sendes via dem. Vi får derfor ikke avgitt høringsuttalelsen digitalt på regjeringen.no slik departementet har anmodet om. Nedenfor følger Politihøgskolens vurdering av forslagene.

1. Bør grunnvilkåret for prøveløslatelse fra forvaring endres?

Generelt er det grunn til å tenke nøye gjennom begrunnelsen og behovet dersom man vil gjennomføre lovendringer som fører til et forhøyet straffenivå. Er det tvil om behovet, kan det være grunn til å være tilbakeholden med endringer. Spørsmålet i den konkrete høringssaken som er forelagt oss, er derfor om det er tilstrekkelig grunn til å skjerpe vilkårene for prøveløslatelse fra forvaring.

Når man vurderer reaksjonsspørsmål innen strafferetten, oppstår spørsmålet om proporsjonalitet i to sammenhenger: For det første kan man tale om proporsjonalitet isolert sett: Hva er rimelig straff for denne straffbare handlingen av denne gjerningspersonen? Dette spørsmålet kan ikke løsrives fra et spørsmål om systematisk proporsjonalitet: Gitt det straffenivået vi har for tilsvarende straffbare handlinger, hva er en riktig reaksjon i dette tilfellet? Det finnes ikke fasitsvar på slike spørsmål, men det er et viktig formål med straffen at løsningen i en konkret sak lar seg forsvare når man sammenligner med tilsvarende saker. (En annen sak er at det kan være uenighet i den konkrete saken hvilke saker man skal sammenligne med, om det skiller relevante momenter mellom den konkrete saken og andre saker m.v.) Dette hensynet til konsekvens i rettssystemet kan i og for seg forankres i prevensjonsteoriene, men det må ligge i bunnen av et strafferettssystem uansett hvordan man prinsipielt begrunner straffen.

Når straff er utmålt, skal den sones. Hensynet til konsekvens i rettssystemet gjør seg også gjeldende når man vurderer regler knyttet til straffegjennomføringen.

Slik Politihøgskolen ser det, er det vanskelig å harmonere forvaringsordningens overordnede formål med at en lovbrøyer som er dømt til forvaring, skal ha lettere for å bli prøveløslatt enn en lovbrøyer som er dømt til fengsel for et tilsvarende lovbrudd. Den viktigste forskjellen er at den reelle soningslengden dermed kan bli større for den lovbrøyeren som er dømt til fengsel enn den som er dømt til forvaring. Men vi nevner at løslatelsestidspunktet i disse sakene også

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

Utdanningssenter 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

vil ha betydning for lovbrysterens politiattest: Både ved forvaring og ved så lang fengselsstraff faller reaksjonen som hovedregel ut av en ordinær politiattest ti år etter at den domfelte blir løslatt fra soning (politiregisterloven § 40 nr. 7 bokstavene a og b). Dermed vil den forvaringsdømte som blir løslatt tidligere enn den fengselsdømte, også tidligere kunne presentere en ren politiattest.

Politihøgskolen er derfor enig i at straffeloven endres slik at det skal foretas en bredere helhetsvurdering av om prøveløslatelse fra forvaring skal innvilges enn hva Høyesterett la til grunn i Rt. 2014 side 934.

Vi er også enige i at vurderingstemaet knyttet til nye lovbrudd ikke begrenses til fare for alvorlige lovbrudd. Men det må ha betydning hvor alvorlige lovbrudd man frykter.

Det kan være fordeler knyttet til å regne opp flere momenter i lovteksten, men det kan også gjøre regelverket stivbent. Uansett er det neppe mulig uttømmende å regne opp relevante momenter i lovteksten. Et argument for en oppregning i lovteksten er at dette kan harmonere med at prinsippene for utmåling av straff er regnet opp i straffeloven §§ 77 flg. Politihøgskolen finner ikke grunn til å ta uttrykkelig standpunkt til dette lovtekniske spørsmålet.

Departementet ber om synspunkter på om det er grunn til å fremheve betydningen av den domfeltes straffehistorikk. Når det er idømt forvaring i en sak, er det fordi domstolen har funnet det nødvendig å gi samfunnet en mulighet til å vurdere domfeltes farlighet når dommens lengstetid er sonet. Slik vi ser det, gir hensynene bak forvaring grunn til å legge vekt på domfeltes straffehistorikk når man vurderer om det er riktig å innrømme prøveløslatelse.

Det neste spørsmålet er hvilken betydning det skal ha ved vurderingen om det er mangler ved det faktiske grunnlaget. I lys av hensynet bak forvaringsordningen er vi enig med departementet i at tvil om beslutningsgrunnlaget for risikovurderingen på tidspunktet for prøveløslatelse vil kunne tilsa at prøveløslatelse ikke er å anse som sikkerhetsmessig forsvarlig. Her kan det ha betydning om domfelte har bidratt til å opplyse saken, og om kriminalomsorgen har gjort det som er mulig for å sørge for sakens fulle opplysning (forvaltningsloven § 17).

2. Vurdering av forholdet til Grunnloven § 97

Som departementet fremhever, har forvaringsdømte ikke noe ubetinget krav på prøveløslatelse. Den forventning som måtte være etablert i lys av Høyesteretts avgjørelser i 2014, kan vanskelig være så konkret at det er oppstått noen beskyttet forventning for den enkelte domfelte. Og selv i de tilfellene der det måtte være mulig å påvise dette, må de domfelte være forberedt på en slik endring i soningsforholdene. Politihøgskolen er enig med departementet i at de foreslåtte endringene overfor domfelte som ennå ikke er prøveløslatt, ikke er i strid med Grunnloven § 97.

3. Gjeninnsetting ved brudd på fastsatte vilkår

Vi er enig i at det må følge av gjeldende rett at alvorlige eller gjentatte brudd på fastsatte vilkår gir grunnlag for gjeninnsetting selv om det ikke kan dokumenteres (ytterligere) gjentagelsesfare. Det at den domfelte bryter den tilliten som er vist ved prøveløslatelsen, tilsier at det er grunnlag for gjeninnsetting. (Derimot må terskelen for gjeninnsetting bli lavere når lovbruddene også viser en gjentagelsesfare. Politihøgskolen antar at det er

alminnelig enighet om dette utgangspunktet, men har ikke hatt anledning til noe dybdestudium av underrettspraksis.

Av prinsipielle grunner har vi atskillig sans for Riksadvokatens argumentasjon om at vilkåret bør tas inn i lovteksten. Dersom departementets argumentasjon fra høringsbrevet tas inn i proposisjonen, kan dette lett oppfattes som at det lovgis i motivene i stedet for i lovteksten. Erfaring fra diskusjonen om lovgiversignaler vedrørende straffutmåling viser at dette kan være komplisert. Hensynet til klar kommunikasjon av rettsreglene til de domfelte og samfunnet taler for at lovregelen klargjøres. Det er grunn til å tydeliggjøre dette spørsmålet for Stortinget ved at det foreslås en endring i lovteksten.

4. Fastsettelse av frist for prøveløslatelse

Departementet ber om høringsinstansenes syn på om kriminalomsorgen ved prøveløslatelse skal kunne fastsette fristen for når prøveløslatelse skal skje, eventuelt om retten skal fastsette fristen (som i dag), men med adgang for kriminalomsorgen til å forlenge fristen når særlige grunner foreligger. Politihøgskolen er enig i at reglene bør endres. Begge varianter departementet peker på, har sine fordeler. Vi heller til at det er prinsipielt riktig at retten fastsetter en frist, som kriminalomsorgen kan forlenge hvis det foreligger særlige grunner til det.

Et praktisk viktig spørsmål er hvilken prøvingsrett domstolene og Sivilombudsmannen skal ha vedrørende spørsmålet om det er tilstrekkelig grunn til å forlenge fristen. Utgangspunktet bør antagelig være at det er et fengselsfaglig skjønn om rammene for prøveløslatelse er forsvarlige. Men kriminalomsorgen må ved forlengelse kunne dokumentere at den har gjort det som er mulig for å etablere et forsvarlig opplegg for prøveløslatelse. Spørsmålet om prøvingsintensiteten og om konsekvensene av at retten finner at det ikke er særlig grunn til å forlenge fristen, bør omtales i forarbeidene.

5. Adgangen til å fastsette felles forvaringsstraff

Politihøgskolen er enig i forslaget.

6. Varigheten av prøveløslatelser fra forvaring

Politihøgskolen er enig i forslaget. Det vil være uheldig om man av formelle grunner må gjeninnsette en domfelt til forvaring i anstalt hvis det kriminalomsorgsfaglig er tilstrekkelig å forlenge prøvetiden.

Med hilsen

Nina Skarpenes

Rektor/sjef Politihøgskolen

Jorunn Lindholt

Seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Saksbehandler:

Førsteamanuensis Morten Holmboe, telefon: 23 19 99 72



POLITIET

Politidirektoratet
Postboks 8051 Dep.
0031 OSLO
Norge

NORDLAND POLITIDISTRIKT

Deres referanse:
201703845

Vår referanse:
201712253-2 500

Sted, Dato
Bodø, 03.11.2017

HØRING - FORSLAG OM ENDRING I STRAFFELOVENS REGLER OM FORVARING

Det vises til epost av 10. oktober d.å. med høringsfrist den 10. november 2017 på ovennevnte høring.

Politiet i Nordland tiltrer Riksadvokatens forslag og begrunnelse til endring av straffelovens bestemmelser om forvaring. Ut over dette har en ingen merknader til forslaget.

Dette brevet sendes kun per epost til tone.grova.oppedal@politiet.no

Med hilsen



Stig Morten Løkkebakken
Påtaleleder

NORDLAND POLITIDISTRIKT

Post: Postboks 1023, 8001 Bodø
E-post: post.nordland@politiet.no

Tlf.: 75545800
Faks: 75546053

Org. nr.: 983999999
www.poltli.no

