

JD

JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENTET

Høringsnotat

**Om endringer i straffeloven mv. (samfunnsstraff erstatter
fengsel som subsidiær straff ved bot mv.)**

Kriminalomsorgsavdelingen

Mai 2010

Jnr. 201004688

Innhold

1	Oversikt over forslagene	3
2	Samfunnsstraff som subsidær straff ved bot	3
2.1	Bakgrunn for lovforslaget.....	3
2.1.1	Tidligere vurderinger	3
2.1.2	Nøkkeltall om bøtesoning.....	4
2.2	Gjeldende rett. Straffeloven 2005	7
2.3	Særlig om regler og rutiner ved inndrivning av bot	8
2.4	Folkerettslige forpliktelser	13
2.5	Svensk, dansk og finsk rett	13
2.6	Departementets foreløpige vurderinger	14
2.6.1	Generelle kommentarer	14
2.6.2	Nærmere om de enkelte lovforslagene	16
2.7	Den praktiske gjennomføringen av samfunnsstraffen	22
2.7.1	Målgruppe.....	22
2.7.2	Administrative utfordringer og muligheter.....	22
2.7.3	Praktisk gjennomføring	22
3	Myndighet til å treffe avgjørelse om straffegjennomføring med elektronisk kontroll	24
4	Administrative og økonomiske konsekvenser	25
5	Oversikt over lovendringsforslagene	27

1 Oversikt over forslagene

Høringsnotatet inneholder to lovforslag: For det første foreslår departementet lovendringer som legger til rette for at samfunnsstraff kan erstatte fengsel som subsidiær straff ved bot (kapittel 2). Dette vil bidra til å øke bruken av samfunnsstraff slik regjeringen ønsker, og som Stortinget har sluttet seg til. For det andre foreslår departementet å overføre avgjørelsesmyndigheten ved straffegjennomføring med elektronisk kontroll fra regionalt til lokalt nivå (kapittel 3).

2 Samfunnsstraff som subsidiær straff ved bot

2.1 Bakgrunn for lovforslaget

2.1.1 Tidligere vurderinger

Tidligere kunne domfelte etter straffeloven § 28 tjene opp boten ved arbeid for det offentlige. Bestemmelsen var lite brukt i praksis og ble opphevet da den nye straffeprosessloven trådte i kraft, jf. Ot.prp. nr. 35 (1978–79) s. 242. Senere ble det imidlertid reist spørsmål om å innføre en ordning med adgang til opptjening av bot ved arbeid for det offentlige, jf. NOU 1983:57 og Røstad Lov og Rett 1984.

I St.meld. nr. 37 (2007–2008) foreslår departementet enkelte endringer som skal bidra til å øke bruken av samfunnsstraff. Den viktigste endringen er forslaget om å erstatte fengsel med samfunnsstraff som subsidiær straff ved bot. Om dette skriver departementet i pkt. 10.3:

”I Ot.prp. nr.90 (2003–2004) Om lov om straff gikk departementet inn for at det fortsatt skal fastsettes en obligatorisk subsidiær fengselsstraff ved bruk av bøtestraff, men slik at straffen bare bør fullbyrdes dersom boten faktisk kan betales eller allmenne hensyn ikke taler mot fengsling. Departementet foreslo også en maksimal lengde for den subsidiære fengselsstraffen på 120 dager. Stortinget sluttet seg til dette forslaget, og understreket at formålet med den subsidiære fengselsstraffen først og fremst bør være å gi den siktede et tilstrekkelig motiv til å betale boten.

Spørsmålet om subsidiær fengselsstraff kom opp igjen i forbindelse med Stortingets behandling av Ot.prp. nr. 31 (2006–2007) som gjaldt tiltak for å avvikle soningskøen og bedre innholdet i straffegjennomføringen. I Innst.O. nr. 82 (2006–2007) uttaler en samlet justiskomiteé:

’Komiteen er også oppteken av at det bør skje ei endring vedrørende bøtesoning. Komiteen er samd i at lukka fengselsplassar 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.’

Departementet ser betenkelighetene ved dagens ordning og vil i stedet utrede en ordning hvor subsidiær fengselsstraff erstattes med subsidiær samfunnsstraff. En endring med bruk av samfunnsstraff innebærer en betydelig økning i bruk av denne type straff, og vil derved være en avlastning for fengslene.”

I Innst. S.nr. 169 (2008–2009) støtter justiskomiteen departementets forslag og uttaler: ”Komiteen er svært nøgd med at ein ved bøter no endrar subsidiær straff til samfunnsstraff, i staden for fengselsstraff, dersom bota ikkje vert betalt.”

2.1.2 Nøkkeltall om bøtesoning

Kriminalomsorgen mottar hvert år et betydelig antall bøtesaker til fullbyrdelse av subsidiær fengselsstraff. I de fleste tilfellene blir boten betalt før iverksettelse av fengselsstraffen, og antallet iverksatte saker ligger dermed betydelig under antallet mottatte saker. I 2008 mottok kriminalomsorgen 5927 bøtesaker og iverksatte soning i fengsel i 1842 av disse sakene. I 2009 mottok kriminalomsorgen 5858 saker, og 1182 ble iverksatt. Tallene gir en viss indikasjon på hvor mange subsidiære samfunnsstraffer kriminalomsorgen eventuelt skal iverksette hvis forslaget i stortingsmeldingen gjennomføres. Tabellene 1–3 nedenfor gir nærmere nøkkeltall om bøtesoningen. Tallene er dels hentet fra Statistisk sentralbyrås kriminalstatistikk, dels fra kriminalomsorgens eget registreringssystem KOMPIS.

2.1.2.1 Kriminalstatistikken for 2009

Kriminalstatistikken viser antall dager tilbrakt i fengselsanstaltene i løpet av året, etter kjønn, type reaksjon og frihetsberøving. Tabell 1 nedenfor sammenfatter statistikken for bøtesoning.

Tabell 1 Antall dager tilbrakt under straffegjennomføring i løpet av året etter kjønn og type frihetsberøving

Type frihetsberøving	Menn	Kvinner
Lukket anstalt	11 264	1 155
Åpen anstalt, avdeling	19 410	2 547
Frigang	234	24
Permisjon	97	4
Sykehus	90	25
Behandlingsinstitusjon	3 289	593
I alt	34 384	4 348

Bøtesoning i fengsel (åpen, lukket og frigang) utgjør 34 634 dager.

2.1.2.2 KOMPIS-tall for 2009

Omfanget av bøtesoningen har variert en del de siste årene. Antallet innsettelse for 2003 var 732, det økte så til 829 i 2004, så en kraftig økning til 1832 i 2005, tallet sank deretter til 1490 i 2006, steg så litt til 1501 i 2007, deretter en ny økning i 2008 til 1931, før det igjen sank til 1724 i 2009.

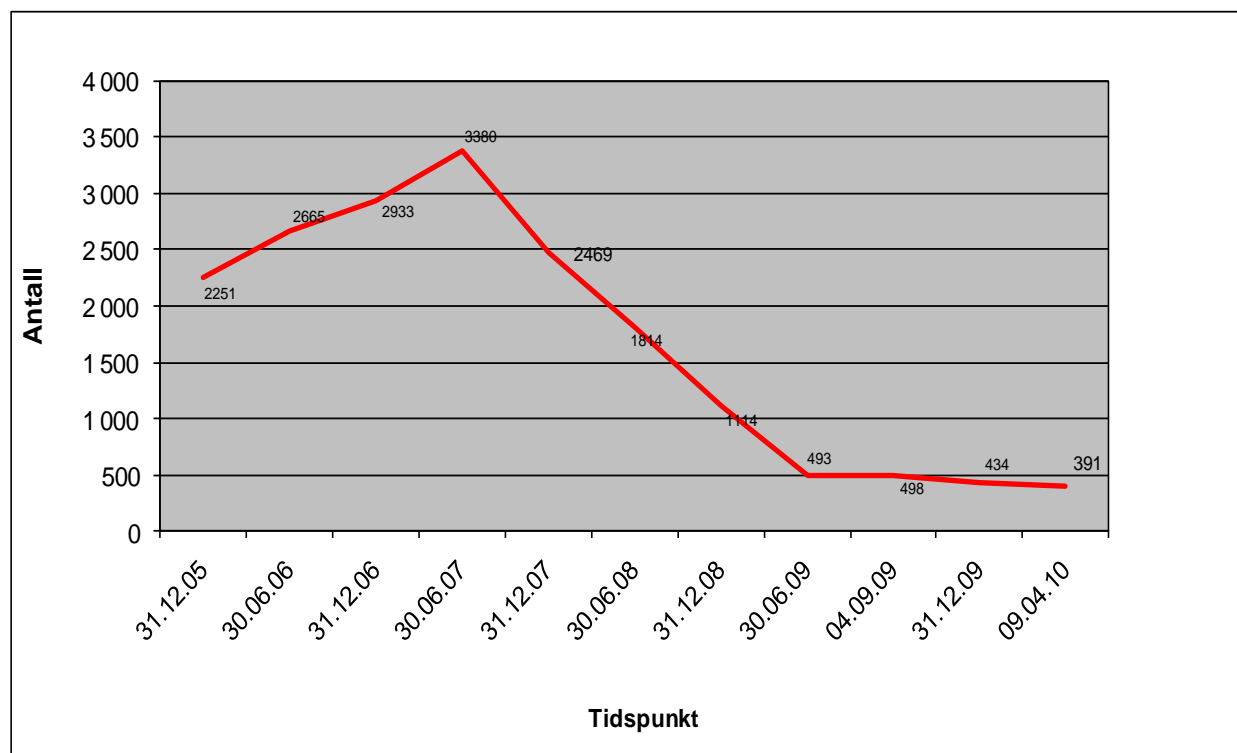
Det daglige middeltall bøtesonere i fengslene i 2009 var 95. Dette tilsvarer 101 fengselsplasser med 94 % belegg. Gjennomsnittlig sittedid i fengsel var 20 dager. Den høye sittediden skyldes at tallet også omfatter domfelte som sonet flere bøtedommer. Antall bøtesonere fordelt på kjønn fremgår av tabell 2, og bøtesonernes alder fremgår av tabell 3.

Tabell 2 Antall bøtesonere fordelt på type iverksetting og kjønn

Type iverksetting	Menn	Kvinner	Totalt
Nyinnsetninger i fengsel	1084	173	1257
Overført til bøtesoning	409	58	467
I alt	1493	231	1724

Tabell 3 Alder ved nyinnsettelse i fengsel

Alder	Antall personer
<18	0
18–20	62
21–24	246
25–29	221
30–39	348
40–49	264
50–59	93
60–69	23
>69	0
I alt	1257

Figur 1 Kjø bøtesoning 2005–2010

Antall bøtedommer i soningskø var for noen år siden betydelig. Fra årsskiftet 2005/2006 og frem til sommeren 2007 steg soningskøen til 3 380 dommer. Deretter sank køen kraftig og var per 9.4.2010 på 391 dommer. Antall bøtedommer i kø gir imidlertid ikke et riktig bilde av behovet for fengselsplasser fordi om lag 75 % av sakene faller bort ved betaling eller inndrivning.

2.2 Gjeldende rett. Straffeloven 2005

Reglene om bot, den mest brukte straffen i Norge, står i straffeloven §§ 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 det tas hensyn til alvorligheten av det straffbare forhold, den siktedes skyld og hans økonomiske evne, jf. straffeloven § 27 første ledd. 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, jf. straffeloven § 28 første ledd, eller ved forelegg, jf. straffeprosessloven § 256 første ledd nr. 4. Når retten idømmer bot, fastsetter retten også den subsidiære fengselsstraffen. Illegges boten ved forelegg, fastsetter påtalemyndigheten den subsidiære straffen. Den subsidiære fengselsstraffen kan være inntil 3 måneder (4½ måned når flere lovovertrедelser avgjøres under ett, jf. straffeloven § 63).

Hva som etter gjeldende rett er forholdet mellom botens størrelse og lengden av den subsidiære fengselsstraffen er noe uklart, se redegjørelsen i Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) side 315. Men trolig er forholdstallet i de fleste tilfeller 1: 2, det vil si at en bot på 1000 kroner gir to dagers subsidiær fengselsstraff. Departementet ga også uttrykk for at forholdstallet 1: 2 bør være et naturlig utgangspunkt – basert på dagens pengeverdi.

Ved foretaksbot fastsettes det ikke subsidiær straff.

Mangler lovbrøyteren penger til å betale med, kan det bli gitt tillatelse til å betale avdrag, jf. straffeprosessloven § 456 annet ledd. Slik tillatelse blir gitt ganske ofte. Betaler ikke den botlagte frivillig, skal boten i utgangspunktet inndrives.

Først etter at inndrivelse forgjeves er forsøkt, er det adgang til å fullbyrde den subsidiære fengselsstraffen, jf. straffeprosessloven § 456 fjerde ledd. Det følger av påtaleinstruksen § 30-4 annet ledd at frihetsstraffen skal nedsettes forholdsvis hvis den botlagte har betalt en del av boten. En del av en dag skal regnes som en hel dag. Tilbys boten betalt etter at soning er påbegynt, avkortes boten forholdsvis, men bare slik at hele soningsdager tas i betraktning.

For enkelte typer av lovbrudd kan bot ilegges i form av forenklet forelegg. Dette gjelder for overtrедelser av vegtrafikkloven, tolloven og småbåtloven. Også matloven 19. desember 2003 nr. 124 § 28 inneholder en forskriftshjemmel om forenklet forelegg, men slik forskrift er ennå ikke gitt. Ved forenklet forelegg er botens størrelse fastsatt på forhånd i forskrift ut fra lovbruddet objektive grovhet, og er ikke individuelt tilpasset. Også den subsidiære fengselsstraffen er i disse tilfellene standardisert. Hva som etter gjeldende rett er forholdstallet mellom bot og subsidiær fengselsstraff i de standardiserte satsene, varierer, se Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) side 315. En harmonisering her vil bli vurdert i forbindelse med oppfølgingen av

Sanksjonslovutvalgets forslag i NOU 2003: 15, se Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) side 316.

Straffeloven 2005 (ikke i kraft) viderefører reglene i gjeldende straffelov om at det når bot ilegges, skal fastsettes en obligatorisk subsidiær fengselsstraff for det tilfelle at boten ikke betales, jf. straffeloven 2005 § 55 første ledd første punktum. For å unngå at bøtestrafen får preg av gjeldsfengsel ved at personer med manglende betalingsevne settes i fengsel for å sone bøtestraff, innfører straffeloven 2005 samtidig den endring at den subsidiære straffen bare skal fullbyrdes dersom boten kan betales eller allmenne hensyn taler for det, jf. § 55 første ledd annet punktum. Eksempel på det siste kan være en tilbakefallsforbryter som flere ganger er ilagt bot, uten å ha evne til å betale boten. Både prevensjonshensyn og den alminnelige rettsfølelse kan tilsi at den subsidiære fengselsstraffen likevel må fullbyrdes.

Subsidiær fengselsstraff faller etter straffeloven 2005 bort ved full betaling av boten. Betales en del av boten, nedsettes fengselsstraffen forholdsmessig, regnet i hele dager. Maksimallengden for den subsidiære fengselsstraffen er 120 dager, som også skal gjelde ved kumulasjon, jf. § 55 første ledd første punktum.

2.3 Særlig om regler og rutiner ved inndrivning av bot

Statens innkrevingsentral har i brev 25. februar 2010 til Justisdepartementet beskrevet gjeldende regler og rutiner ved innkreving av bøter:

”Bøter og andre pengekrav som er tilkjent i en offentlig straffesak, innkreves av Statens innkrevingsentral (SI). SI er gitt myndighet til å innkreve bøter til fordel for statskassen i lov om rettergangsmåten i straffesaker av 22.05.81 nr. 25 (straffeprosessloven) § 456. Nærmere regler om innkreving av bøter er gitt i forskrift om ordningen av påtalemyndigheten av 28.06.85 nr. 1679 (påtaleinstruksen) kapittel 30 og 31, jf. straffeprosessloven § 457.

Bøter ilegges enten av domstolene ved dom, påtalemyndigheten ved forelegg eller av politiet ved forenklet forelegg. Bøtene overføres fra politiet til SI for innkreving. Bøter som er ilagt av andre nordiske lands myndigheter innkreves også av SI. Nærmere regler er gitt i lov om fullbyrding av nordiske dommer av 15.11.63.

Etter at boten er registrert ved SI, sender SI ut faktura til bøtelagte med krav om betaling av boten innen fastsatte betalingsfrist. I fakturaen gis det opplysninger om følgene av unnlatt betaling. Blir boten ikke betalt innen betalingsfristen, sendes purring til bøtelagte med ny betalingsoppfordring. Ved utstedelse av purrebrevet ilegges bøtelagte et gebyr tilsvarende et halvt rettsgebyr, som er fastsatt i lov om rettsgebyr av 17.12.82 nr. 86 (rettsgebyrloven) § 1. Gebyret forfaller til betaling samtidig med boten. Blir boten ikke betalt innen betalingsfristen som nevnt i purrebrevet, påløper ytterligere gebyr tilsvarende 1 rettsgebyr som bøtelagte belastes

for. Reglene om gebyrberegning følger av forskrift om gebyr og renter på bøter av 9.8.91 nr. 543 § 2. Forskriften er gitt med hjemmel i straffeprosessloven § 456.

SI legger per i dag ikke renter ved forsinket betaling av bøter. SI sendte brev til Finansdepartementet datert 21.02.08 med forslag om å fjerne bestemmelsene om renter på bøter i forskrift om gebyr og renter på bøter. Finansdepartementet oversendte saken til Justisdepartementet som rette fagdepartement i brev av 01.04.08. SI mottok brev fra Justisdepartementet v/ Lovavdelingen datert 03.07.08, ref.nr. 200802177 ES MVO/THF/mbb, hvor Justisdepartementet tiltrådte SIs vurderinger og uttalte at departementet ville foreta nødvendige endringer av den aktuelle forskriften, slik at den bare omhandler gebyr, ikke renter.

Bøtelagte kan få innvilget avdragsordning eller betalingsutsettelse på boten dersom vedkommendes økonomi tilsier at boten ikke kan betales i sin helhet med en gang. Nærmere regler om avdragsvis betaling og utsettelse fremgår av påtaleinstruksen §§ 30-4 og 30-5, tredje ledd.

Dersom bøtelagte fremsetter søknad om benådning av bot, skal SI videresende søknaden til det politidistrikt som har ilagt boten, jf. påtaleinstruksen § 31-1 første ledd. Bøtelagte får kopi av SIs oversendelsesbrev. Innkrevingen av boten blir stanset dersom politiet tilrår at søknaden innvilges, jf. straffeprosessloven § 458, 1.ledd. Politiet bes derfor om å orientere SI om sin anbefaling. Søknad om benådning blir videresendt fra politiet til Justisdepartementet med politiets anbefaling av søknaden, jfr. påtaleinstruksen § 31-1, femte ledd. Justisdepartementet tar en endelig beslutning om benådning.

SI kan i medhold av straffeprosessloven § 456 tredje ledd tvangsinnkreve bøkene dersom bøtelagte ikke betaler. Dette innebærer at SI kan beslutte trekk i lønn og lignende ytelser etter reglene i dekningsloven § 2-7. Arbeidsgiver eller NAV vil som trekkpliktig bli pålagt å trekke den bøtelagte i vedkommendes lønns- eller trygdeytelser. Trukket beløp blir deretter innbetalt fra trekkpliktige til SI, slik at beløpet går til dekning av boten. SI kan også stifte utleggspant i den bøtelagtes formuesgoder til sikring av boten, såfremt panteretten kan gis rettsvern ved registrering i et register eller ved underretning til en tredjeperson, jf. panteloven kapittel 5, og utleggsforretningen kan holdes på SIs kontor etter tvangsfullbyrdelseslovens § 7-9 første ledd. Når utleggspant er etablert og dersom bøtelagte fremdeles ikke betaler boten, kan SI sende begjæring om tvangsdekning av formuesgodet til namsmyndigheten. Namsmyndigheten må ta stilling til om formuesgodet skal tvangsdekkes. Dersom formuesgodet tvangsdekkes, vil innbetaling fra tvangsdekningen gå til dekning av boten.

For andre tilfeller, hvor det er aktuelt å sikre boten ved utleggspant i formuesgoder hvor rettsvernet må etableres på annen måte, kan SI i stedet sende begjæring om utlegg til namsmyndigheten på det stedet hvor bøtelagte bor. Namsmyndigheten vil kunne sikre boten ved å stifte utleggspant i øvrige formuesgoder som bøtelagte eier.

Dersom boten ikke betales eller lar seg inndrive ved utleggstrekk eller annen tvangsfullbyrdelse, skal boten fullbyrdes ved soning av den subsidiære fengselstraff. Regler om soning av subsidiær fengselstraff på bøter følger av straffeprosessloven § 456 fjerde ledd annet punktum, jf. straffeloven § 28 og straffeprosessloven § 256 første ledd nr. 4, samt påtaleinstruksen § 30-9, jf. 29-3. Etter gjeldende rett må SI vurdere om boten kan innkreves eller ikke før soningsanmodning sendes til politiet. Vedtak om soning treffes av politiet. SI sender som hovedregel soningsanmodning til politiet innen to år før den subsidiære fengselsstraffen bortfaller. Den subsidiære fengselsstraffen bortfaller etter 5 år, mens boten foreldes etter 10 år, jf. straffeloven § 74. SI sender også anmodning om soning av subsidiær fengselsstraff i de tilfeller boten ikke blir fullt oppgjort ved utleggstrekk innen den subsidiære fengselsstraffen bortfaller. SI trekker ikke tilbake soningsanmodningen før boten er oppgjort.

Politiet gir melding til SI dersom boten fullbyrdes ved soning. Eventuelle ubetalte gebyrer bortfaller når boten fullbyrdes ved soning. Dette fremgår av forskrift om gebyr og renter på bøter § 5. Dersom politiet ikke beslutter soning av subsidiær fengselsstraff, returnerer politiet soningsanmodningen til SI. Dette slik at SI kan fortsette innkrevingen av boten inntil boten foreldes.”

Oversikt over uoppgjorte bøter hvor SI har sendt soningsanmodning til politiet, fremgår av tabell 4 og 5. Registrerte bøter hos SI i perioden 2004–2007 fremgår av tabell 6.

Tabell 4 Oversikt per februar 2010 over uoppgjorte bøter hvor SI har sendt soningsanmodning til politiet

Ubetalte bøter hvor det er sendt soningsanmodning til politiet:	14 606 bøter
Totalt antall skyldnere:	5 949 personer
Totalt antall subsidiære dager som skal avsones:	134 513 dager (380,5 år)
Snitt antall bøter pr skyldner:	2,45 bøter
Snitt antall subsidiære dager pr. skyldner:	22,6 dager
Snitt antall subsidiære dager pr. bot:	9,2 dager

Tabell 5 Fordeling av bøter per skyldner hvor SI har sendt soningsanmodning til politiet

Skyldnere som har 10–17 bøter: 50 skyldnere med til sammen 554 bøter og 4410 subsidiære dager

Skyldnere som har 5–9 bøter: 699 skyldnere med til sammen 4249 bøter og 37766 subsidiære dager

Skyldnere som har 2–4 bøter: 2704 skyldnere med til sammen 7307 bøter og 68455 subsidiære dager

Skyldnere som har 1 bot: 2496 skyldnere med til sammen 2496 bøter og 23882 subsidiære dager

Tabell 6 Statistikk over registrerte bøter hos SI i perioden 2004–2007

Registreringsårgang	2004	2005	2006	2007
Antall registrerte bøter som kan avsones	291.900	304.300	335.100	342.300
Totalt antall oppgjorte bøter	287.200	297.100	323.400	323.200
Restanse i %	1,6	2,4	3,5	5,6
Antall bøter hvor det er sendt soningsanmodning	8.800	10.100	10.100	6.400
Antall bøter som er oppgjort etter at det er sendt soningsanmodning	8.200	7.600	5.800	3.400
Andel % av totale registrerte bøter som er oppgjort etter soningsanmodning er sendt	2,8	2,5	1,7	1
	beløp i hele tusen			
Sum utestående beløp hvor det er sendt soningsanmodning	37.476	50.062	52.630	32.668
Sum beløp som er innbetalt etter at soningsanmodning er sendt	18.626	22.947	19.147	9.529
Andel % innbetalt på bøter hvor SI har sendt soningsanmodning	49,7	45,8	36,4	29,2
Beløp Sonet/avskrevet	17.459	18.190	14.844	9.534
Andel % beløp på bøter som er sonet/avskrevet	46,6	36,3	28,2	29,2
Restanse beløp på bøter hvor det er sendt soningsanmodning	1.390	8.924	18.638	13.604
Andel % restanse beløp på bøter hvor det er sendt soningsanmodning	3,7	17,8	35,4	41,6

2.4 Folkerettslige forpliktelser

I Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 4 nummer 2 er det gitt en bestemmelse om at ingen må bli pålagt å utføre tvangsarbeid eller påtvunget arbeid. Også FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter har et tilsvarende forbud i artikkel 8 nr. 3. Disse konvensjonene utdyper ikke selv hva som ligger i disse begrepene, men tvangsarbeid og påtvunget arbeid kjennetegnes av at det er snakk om arbeid som utøves mot personens vilje og under trussel om en eller annen form for straff eller sanksjon.

Når det gjelder arbeidsplikt som del av en straffedom, åpner konvensjonene selv i noen grad for dette: Arbeid som kreves utført under det vanlige forløp av frihetsberøvelse som er i samsvar med artikkel 5 i konvensjonen, er unntatt fra tvangsarbeidsforbudet. Dette innebærer at man eksempelvis kan la være å fullbyrde straff på fengsel eller avslutte soningen av fengselsstraffen på betingelse av en arbeidsforpliktelse. Det er imidlertid ikke gjort noe tilsvarende unntak for andre straffarter som for eksempel samfunnsstraff eller bøtestraff. Arbeidsplikt som alternativ til andre straffarter enn fengsel kan heller ikke ses å være drøftet av Den europeiske menneskerettsdomstolen. Dette gjør at det fremstår som uklart om en ubetinget plikt til å utføre samfunnsnyttig arbeid som del av eller som ledd i en samfunnsstraff eller bøtestraff vil være i samsvar med våre folkerettslige forpliktelser.

Fordi frivilligheten er et sentralt element ved vurderingen av om en bestemt type arbeid er i strid med tvangsarbeidsforbudet, vil arbeid eller tjeneste basert på samtykke som hovedregel ikke være i strid med forbudet. Dette er noe av bakgrunnen for at straffeloven § 28a et krav om at den siktede må samtykke for å bli dømt til samfunnstjeneste.

2.5 Svensk, dansk og finsk rett

I *Sverige* utmåles ikke subsidiær fengselsstraff samtidig med bøtestraffen, jf. brottsbalken 25 kap. 8 §. Hvis en bot ikke lar seg inndrive, beslutter domstolen om subsidiær fengselsstraff skal ilegges og i tilfelle hvor lang den skal være, jf. bötesverkställighetslagen (1979:189) 15 §§ flg. Subsidiær fengselsstraff kan bare fastsettes dersom det er åpenbart at den botlagte ikke har vilje til å betale, eller allmenne hensyn tilsier fengselsstraff. I praksis benyttes adgangen til å omgjøre bøter til fengsel i svært liten grad. Hvordan fullbyrdingen av bøter kan effektiviseres og hvordan reaksjonen skal være når boten ikke betales, skal derfor utredes nærmere som ledd i et pågående utredningsarbeid om reaksjonssystemet.

Finsk rett har samme ordning som Sverige, jf. strafflagen (1889/39) 4 § og lag om verkställighet av böter (2002/672) 3. kapittel.

I *Danmark* fastsetter retten en subsidiær fengselsstraff samtidig med at boten idømmes. Ved forelegg på 10.000 kroner eller mindre er den subsidiære straffen fastsatt gjennom en trinnvis standardsats i loven. Ved forelegg over 10.000 kroner fastsetter domstolen den subsidiære straffen, jf. dansk straffelov § 55 stk. 1.

2.6 Departementets foreløpige vurderinger

2.6.1 Generelle kommentarer

Departementet foreslår i høringsnotatet her nødvendige lovendringer som legger til rette for at samfunnsstraff kan erstatte fengsel som subsidiær straff ved bot. Fordi det etter departementets vurdering er tvilsomt om det å pålegge en ubetinget plikt til å gjennomføre subsidiær samfunnsstraff vil være forenlig med EMK artikkel 4, foreslås det at gjennomføring av slik subsidiær straff skal være betinget av botlagtes samtykke. I dommen eller forelegget må det derfor fortsatt også fastsettes en subsidiær fengselsstraff som skal sones dersom lovbrøteren ikke samtykker, eller dersom vedkommende ikke gjennomfører samfunnsstraffen. Også for subsidiær samfunnsstraff må det gjelde et vilkår om at domfelte har bosted i Norge. Det vises til forslaget til endring av straffeloven § 28.

Som tidligere nevnt, har Stortinget sluttet seg til prinsippet om å erstatte fengselsstraff med samfunnsstraff som subsidiær straff 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.

I praksis kan dagens ordning med subsidiær fengselsstraff ved bot lett få preg av gjeldsfengsel og bidra til sosial diskriminering. Som fremhevet i St.meld. nr. 37 (2007–2008), vil et av fortrinnene med straffegjennomføring utenfor fengsel være at det ikke forårsaker noe større oppbrudd i den domfeltes liv. Skolegang og yrkesaktivitet kan normalt fortsette som før. Samlet sett vil derfor samfunnsstraff være et bedre alternativ, særlig for de som ikke er i stand til å betale boten.

Departementet kan ikke utelukke at botlagte uten betalingsevne i dag likevel betaler boten for å unngå fengsel. Grunnen kan være at familie og venner stiller opp, at botlagte opptar lån eller finansierer boten gjennom kriminelle handlinger. Presset på slike surrogatløsninger vil antakelig avta dersom samfunnsstraff innføres som subsidiær straff ved bot. Selv om kanskje færre bøter blir betalt, kan bruk av samfunnsstraff bidra til at boten hovedsakelig betales av lovbrøtere med betalingsevne. Betalingspresset kan minke noe, men bøtestraffen blir mer rettferdig fordi den rammer lovbrøteren selv og ikke familie, venner og uskyldige ofre.

Da samfunnsstraffen ble innført i 2002 søkte man etter et alternativ som ville få tillit hos både påtalemyndighet og domstol, jf. St.meld. nr. 37 (2007–2008) side 132. Samtidig ønsket man å gi kriminalomsorgen mulighet og myndighet til å påvirke

innholdet i straffen. Utgangspunktet skulle være domfeltes kriminalitet, sosiale behov og motivasjon, og kriminalomsorgens rolle var å legge til rette for at den domfelte selv skulle ta større ansvar for sitt liv og sin atferd. Kriminalomsorgen kan benytte en rekke individuelt tilpassede tiltak og aktiviteter under straffegjennomføringen som for eksempel samfunnsnyttig arbeid, individuelle samtaler, deltakelse i program, behandling, deltakelse i arbeidsgrupper og megling i konfliktråd. Dette skal bidra til rehabilitering og til å redusere faren for ny kriminalitet.

I forslaget her legges det opp til at man i stor grad gjør nytte av eksisterende regelverk om, organisering av og praksis i tilknytning til samfunnsstraffen. Formålet med bruk av samfunnsstraff som subsidiær straff ved bøter vil likevel være noe annet enn ved samfunnsstraff som ilegges etter straffeloven § 28 a. Særlig vil det rehabiliterende elementet i straffegjennomføringen være mindre fremtredende når samfunnsstraff gjennomføres av botlagte som ikke betaler boten. Departementet legger videre til grunn at hovedinnholdet i straffen som regel vil være samfunnsnyttig tjeneste.

Departementet har vurdert om den nye alternative subsidiære straffen ved unnlatt betaling av bøter burde kalles noe annet enn subsidiær samfunnsstraff. En alternativ benevnelse kunne være ”bøtetjeneste”. Som nevnt over er det rehabiliterende elementet langt mindre fremtredende ved gjennomføring av subsidiær bøtestraff enn ved samfunnsstraff som idømmes med hjemmel i straffeloven § 28 a; gjennomføring av subsidiær samfunnsstraff ved unnlatt betaling av bøter har mer preg av å være en ”oppgjørsmåte.” Samtidig legges det opp til at innholdet ved gjennomføringen av subsidiær samfunnsstraff i det vesentlige vil være det samme som ved samfunnsstraff etter straffeloven § 28 a, og det legges også i stor grad opp til de samme reglene for gjennomføringen, jf. forslaget nedenfor til ny § 59 a i straffegjennomføringsloven. Det kan derfor anføres at det vil være unødvendig og kompliserende å innføre en egen benevnelse. Departementet ber om høringsinstansenes syn på begrepsbruken.

Samfunnsstraff som subsidiær straff ved bot vil by på en del utfordringer som det er viktig å belyse nærmere. En av hovedutfordringene er å finne en ressursøkonomisk forsvarlig balanse mellom ønsket om å redusere bruken av fengselsstraff og bruken av ressurser på gjennomføringen av en alternativ subsidiær straff. En annen er ønsket om å bevare den subsidiære straffens funksjon som betalingspressmiddel. Det siste er ikke minst en utfordring når gjennomføringen av subsidiær samfunnsstraff samtidig skal basere seg på samtykke fra den botlagte.

En annen utfordring gjelder målgruppen. Subsidiære bøtesonere i dag har ofte korte dommer – fra 1 til 180 dager. Hovedtyngden soner bøter under 30 dager. Dette legger føringer for innholdet i den subsidiære samfunnsstraffen. Lovbrytere som skal sone subsidiær fengselsstraff, møter dessuten i mindre grad opp til soning enn andre som skal sone fengselsstraff. I gruppen er det videre en stor andel rusmiddelmissbrukere, noe som innebærer at oppmøte for og gjennomføring av samfunnsstraff kan by på utfordringer. Dette har betydning når man skal fastsette regler for gjennomføringen og konsekvensene av brudd.

Særtrekkene ved målgruppen skaper behov for å tilpasse de ordinære reglene for samfunnsstraff noe. For det første må det være adgang til å gå under minstetiden på 30 timer, jf. straffeloven § 28 a tredje ledd. For det annet er det behov for å tilpasse reglene i straffegjennomføringsloven kapittel 5 om gjennomføring av samfunnsstraff. Departementet foreslår å tilpasse reglene i en ny § 59 a. Alternativet vil være å tilpasse reglene i de enkelte paragrafene i straffegjennomføringsloven kapittel 5.

Etter at straffeloven 2005 er trådt i kraft vil antakelig målgruppen som skal sone subsidiær samfunnsstraff, være en annen enn etter gjeldende straffelov. Grunnen er at den subsidiære fengselsstraffen da bare skal sones i tilfeller hvor lovbryteren har betalingssevne, men likevel unnlater å betale, eller der allmenne hensyn tilsier det.

Departementet foreslår derfor i denne omgang bare lovendringer som gjelder straffeloven 1902, og ikke straffeloven 2005. Departementet vil eventuelt ta bestemmelsene i straffeloven 2005 om subsidiær fengselsstraff ved bot opp til ny vurdering på et senere tidspunkt.

2.6.2 Nærmere om de enkelte lovforslagene

2.6.2.1 Endring av straffeloven § 28 – utformingen av dom på bot

Skal samfunnsstraff erstatte fengselsstraff som subsidiær straff ved bot, må straffeloven § 28 om fastsetting av subsidiær fengselsstraff i dom på bot endres. Departementet foreslår at bestemmelsen endres slik at det i dommen skal fastsettes en subsidiær samfunnsstraff med et timetall fra to til 120 timer som den botlagte kan samtykke i å gjennomføre dersom boten ikke betales. I tillegg må det fastsettes en gjennomføringstid. En passende gjennomføringstid kan være inntil 120 dager.

Samfunnsstraff kan etter forslaget bare gjennomføres dersom domfelte samtykker. Bestemmelsen vil ellers trolig være i strid med tvangsarbeidsforbudet i EMK artikkel 4, jf. redegjørelsen i pkt. 2.5. Retten må derfor også fastsette en subsidiær fengselsstraff for det tilfelle at botlagte ikke samtykker i å gjennomføre samfunnsstraff. Den subsidiære fengselsstraffen vil dessuten måtte fullbyrdes dersom samfunnsstraffen ikke gjennomføres, se nedenfor om forslaget til ny § 59 a i straffegjennomføringsloven.

Ved fastsetting av subsidiær fengselsstraff bør straffeloven § 25 og § 28 a tredje ledd bokstav b gjelde tilsvarende. Henvisningen til § 28 tredje ledd innebærer at forholdstallet mellom boten og den subsidiære fengselsstraffen som utgangspunkt bør være 1: 2, jf. punkt 2.2 ovenfor. Straffeloven § 25 bør også gjelde tilsvarende ved fastsetting av gjennomføringstid.

Det må kreves at domfelte er være bosatt i Norge på det tidspunkt samfunnsstraffen skal gjennomføres.

Et sentralt spørsmål er når domfelte skal samtykke i samfunnsstraffen. Aktuelle tidspunkter er når retten (dom) eller påtalemyndigheten (forelegg) fastsetter straffen, når påtalemyndigheten eller annen som har myndighet, gir ordre om fullbyrdelse, eller når kriminalomsorgen innkaller til soning.

Samtykket kan bli mer gjennomtenkt og ”reelt” hvis botlagte først samtykker når det er konstatert at boten ikke er betalt eller ikke lar seg inndrive, og gjennomføring av subsidiær straff dermed blir aktuelt. Effektivitetshensyn og hensynet til mest mulig like regler for begge typer samfunnsstraff tilsier trolig at samtykket likevel innhentes allerede når boten idømmes eller ilegges. Dersom botlagte trekker samtykket, anses dette som brudd slik at straffen må gjennomføres i fengsel. Vi ber om høringsinstansenes syn på når samtykket bør gis.

Et annet viktig spørsmål er hvilke utmålingsprinsipper den subsidiære samfunnsstraffen bør følge. Ettersom gjennomføringen av den subsidiære samfunnsstraffen skal basere seg på samtykke, kan ikke timetallet settes så høyt at gjennomføringen av samfunnsstraffen fremstår som mer tyngende enn et kortere fengselsopphold. Dette er det ikke uten videre lett å forene med ønsket om å bevare den subsidiære straffens funksjon som betalingspressmiddel. Departementet bemerker samtidig at Statens innkrevingsentral har gode rutiner for effektiv inndrivning av bøtekrav, og at endringsforslaget viderefører ordningen med subsidiær straff som fastsettes allerede når boten blir idømt eller ilagt. Dette bidrar til å sikre at det ikke blir opp til botlagte selv å velge mellom betaling av boten og gjennomføring samfunnsstraff. Departementet foreslår at 500 kroner i bot normalt bør tilsvare to timer samfunnsstraff og 5000 kroner i bot tjue timer samfunnsstraff. Det bes imidlertid om høringsinstansens syn på hva forholdstallet mellom botens størrelse og antall timer samfunnsstraff bør være.

Slik det her er lagt opp, vil endringen innebære at det ved ileggelsen av en bot på 2000 kroner skal fastsettes en subsidiær samfunnsstraff på åtte timer og en subsidiær fengselsstraff på fire dager. Dette gir et annet forholdstall mellom timetallet og den subsidiære fengselsstraffen enn det som normalt fastsettes ved samfunnsstraff etter straffeloven § 28 a, hvor antallet samfunnsstrafftimer normalt svarer til antallet subsidiære dager i fengsel.

Departementet foreslår at straffeloven 1902 § 28 kan lyde:

”I dom på bot fastsettes subsidiær samfunnsstraff med et timetall fra to til 120 timer og en gjennomføringstid på inntil 120 dager, som den dømte kan gi samtykke til å gjennomføre dersom boten ikke betales og den dømte da har bosted i Norge. I dommen fastsettes også en subsidiær fengselsstraff fra 1 dag til 3 måneder, eller i de i § 63 nevnte tilfelle inntil 4 ½ måned, som fullbyrdes dersom den botlagte ikke samtykker i gjennomføring av samfunnsstraff eller ikke gjennomfører samfunnsstraffen. § 28 a tredje ledd bokstav b gjelder tilsvarende. Ved fastsetting av gjennomføringstid og subsidiær fengselsstraff gjelder § 25 tilsvarende.

Når bot ilegges i medhold av § 48 a, fastsettes ikke subsidiær straff etter første ledd.”

2.6.2.2 Endring av straffeprosessloven § 256 om forelegg

Også når en fysisk person ilegges en bot i form av et forelegg skal det fastsettes en subsidiær fengselsstraff som inntreer om boten ikke blir betalt, jf. straffeprosessloven § 256 første ledd nr. 4. I dag omfatter den subsidiære straffen bare fengsel. For å gi sammenheng i regelverket foreslås også straffeprosessloven § 256 endret slik at den også åpner for samfunnsstraff som subsidiær straff.

Departementet foreslår at straffeprosessloven § 256 første ledd nr. 4 kan lyde:

”4) fastsetting av den bot som kreves, og den *straffen* som inntreer om boten ikke blir betalt, og i tilfelle den inndragning eller reaksjon som nevnt i § 2 nr. 4.”

2.6.2.3 Endringer i reglene om forenklet forelegg i vegtrafikkloven, tolloven, matloven og fritids- og småbåtloven

Som nevnt i punkt 2.2 er bot ilagt ved forenklet forelegg straff på samme måte som bot ilagt ved ordinært forelegg. Den subsidiære straffen bør være lik enten boten ilegges ved dom etter straffeloven, forelegg etter straffeprosessloven, eller forenklet forelegg etter regler i spesiallovgivningen. Dette innebærer at også vegtrafikkloven § 31 b femte ledd, lov om fritids- og småbåter § 42 femte ledd, matloven § 28 sjette ledd og tolloven § 16–9 sjette ledd bør endres slik at det ved illeggelse av forenklet forelegget etter disse bestemmelsene fastsettes en subsidiær samfunnsstraff som et alternativ til fengselsstraffen.

Departementet foreslår at vegtrafikkloven § 31 b femte ledd kan lyde:

”Kongen gir nærmere regler om bruk av forenklet forelegg og fastsetter bøtesatser og subsidiær *straff* for de forskjellige forseelser som ordningen skal omfatte.”

Departementet foreslår at lov om fritids- og småbåter § 42 femte ledd kan lyde:

”Departementet gir nærmere regler om bruk av forenklet forelegg og fastsetter bøtesatser og subsidiær *straff* for de forskjellige forseelser som ordningen skal omfatte.”

Departementet foreslår at lov om matproduksjon og mattrygghet mv. § 28 sjette ledd kan lyde:

”Kongen gir nærmere regler om bruk av forenklet forelegg etter denne paragrafen og fastsetter bøtesatser og subsidiær *straff* for de overtredelser som ordningen skal omfatte.”

Departementet foreslår at tolloven § 16–9 sjette ledd kan lyde:

”Departementet kan gi forskrift om bruk av forenklet forelegg etter denne paragraf, herunder hvilke tollovertredelser ordningen skal omfatte, bøtesatser, subsidiær *straff*, inndragning og fremgangsmåten når forelegget skrives ut i ettertid.”

Lovendringene må eventuelt følges opp med endringer også i de tilhørende forskriftene.

2.6.2.4 Endring i straffeprosessloven § 456 fjerde ledd om fullbyrding av bøter
Skal samfunnsstraff erstatte fengselsstraff som subsidiær straff ved bot, nødvendiggjør det endring av straffeprosessloven § 456 fjerde ledd andre punktum som bestemmer at den subsidiære fengselsstraffen skal sones hvis ikke boten betales eller lar seg inndrive.

I dag er ordningen slik at når bøter ikke blir betalt og Statens innkrevingsentral ikke klarer å tvangsinn drive dem, sender SI anmodning til politiet om at den subsidiære fengselsstraffen skal fullbyrdes. Vedtak om soning av den subsidiære fengselsstraffen treffes av politiet, jf. § 456 fjerde ledd tredje punktum. Politiet stempler dommen med fullbyrdesordre og sender den til kriminalomsorgen til avsoning. Departementet går foreløpig inn for at politiet også skal ha myndighet til å gi ordre om gjennomføring av subsidiær samfunnsstraff.

Departementet foreslår at straffeprosessloven § 456 fjerde ledd kan lyde:

”Blir kravene ikke dekket, kan Innkrevingsentralen begjære utlegg hos namsmyndigheten. Bot som ikke betales eller lar seg inndrive ved lønnstrekk eller annen tvangsfullbyrding, skal fullbyrdes ved *gjennomføring av den subsidiære samfunnsstraffen eller soning av den subsidiære fengselsstraffen. Dersom den botlagte samtykker til gjennomføring av subsidiær samfunnsstraff, treffer politiet vedtak om gjennomføring av straff som nevnt. Dersom den botlagte ikke samtykker til gjennomføring av samfunnsstraff eller ikke gjennomfører samfunnsstraffen, treffer politiet vedtak om soning av den subsidiære fengselsstraffen, med mindre saken bringes inn for retten i medhold av straffegjennomføringsloven § 59 a tredje ledd.*”

2.6.2.5 Endring i straffegjennomføringsloven – ny § 59 a om gjennomføring av subsidiær samfunnsstraff

Lovendringsforslagene beskrevet over gjør det nødvendig med enkelte tilpasninger i reglene i straffegjennomføringsloven kapittel 5 om samfunnsstraff. Dette fordi

samfunnsstraff som subsidiær straff ved bot vil ha et annet hjemmelsgrunnlag og også vil kunne ha et noe annet innhold og omfang enn samfunnsstraff idømt som prinsippal straff. Departementet foreslår en ny bestemmelse i straffegjennomføringsloven kapittel 5, se forslaget til ny § 59 a nedenfor. I første ledd foreslås angitt hvilke av reglene for innholdet i og gjennomføringen av vanlig samfunnsstraff som skal gjelde for subsidiær samfunnsstraff. I annet ledd foreslås regler for reaksjonen ved brudd og når den subsidiære fengselsstraffen skal måtte sones, se punkt 2.6.2.6.

Forslaget til ny § 59 a første ledd innebærer at straffegjennomføringsloven § 53 om *innholdet* i samfunnsstraffen skal gjelde også når samfunnsstraffen fastsettes som subsidiær straff ved bot. Departementet legger imidlertid til grunn at hovedinnholdet i straffen som regel vil være samfunnsnyttig tjeneste, jf. § 53 første ledd bokstav a.

Også bestemmelsene om *krav til domfelte* (§ 54), *forebyggende rusforbud* (§ 55), *undersøkelser mv.* (§ 56) og *straffavbrudd* (§ 57) antas å burde gjelde når samfunnsstraffen fastsettes som subsidiær straff ved bot. Det antas imidlertid at bestemmelsen om forebyggende rusforbud og undersøkelser mv. vil få liten betydning i praksis.

2.6.2.6 Reaksjon på brudd. Når den subsidiære fengselsstraffen skal fullbyrdes. Forslaget til endring av straffeloven § 28 innebærer at i tilfeller hvor den dømte har samtykket i gjennomføring av subsidiær samfunnsstraff, skal den subsidiære fengselsstraffen likevel fullbyrdes dersom samfunnsstraffen ikke blir gjennomført.

Bestemmelsen sier imidlertid ikke noe nærmere om når samfunnsstraffen skal anses som ikke gjennomført.

Departementet går foreløpig inn for at reaksjon på og saksbehandling ved brudd på reglene for gjennomføring av samfunnsstraffen reguleres i straffegjennomføringsloven. Forslaget til ny § 59 a annet ledd i straffegjennomføringsloven legger opp til at ved brudd skal kriminalomsorgen påpeke dette overfor botlagte, klargjøre kravene som gjelder for gjennomføringen og gjøre botlagte kjent med følgene av gjentatte brudd, jf. første punktum. I dette ligger at botlagte skal gis ytterligere en sjanse til å gjennomføre samfunnsstraffen. Formuleringen ”klargjøre kravene på egnet måte” er valgt for å gi kriminalomsorgen frihet til selv å bestemme hvordan klargjøringen skal skje, og for å markere at det ikke kreves at domfelte innkalles til innskjerpingsamtale som nevnt i § 58 første ledd første punktum. Klargjøring av kravene kan eksempelvis skje per telefon eller i brev.

Dersom bruddet består i at botlagte har begått en straffbar handling, bør det imidlertid være hjemmel for å avbryte straffen uten videre, det vil si uten at botlagte gis en ytterligere sjanse, jf. henvisningen i forslaget til ny § 59 tredje ledd til straffegjennomføringsloven § 59, se annet ledd.

Hva som ellers er følgen av gjentatt brudd, fremgår av forslaget til ny § 59 annet ledd siste punktum: Ved gjentatt brudd kan regionalt nivå i kriminalomsorgen be politiet beslutte fullbyrding av den subsidiære straffen. Bestemmelsen er utformet som en kan-regel. Dette innebærer at kriminalomsorgen ved gjentatt brudd kan velge enten å gi botlagte ytterligere en sjanse til å gjennomføre den subsidiære straffen, eller anse samfunnsstraffen som ikke gjennomført. Departementet forutsetter at politiet, når kriminalomsorgen ber om fullbyrding av fengselsstraffen, treffer beslutning om dette så fremt det foreligger gjentatt brudd.

Departementet legger med dette opp til at dersom samfunnsstraffen ikke gjennomføres, skal spørsmålet om fullbyrding av den subsidiære fengselsstraffen behandles og avgjøres av påtalemyndigheten. Dette er også ordningen i dag, jf. straffeprosessloven § 456 fjerde ledd tredje punktum. I motsetning til ved omgjøring av samfunnsstraff ilagt etter straffeloven § 28 a, legges det ikke opp til domstolsbehandling her.

Dersom fullbyrdelse skal grunnes på at botlagte har begått en ny straffbar handling, bør dette prøves av domstolene. I forslaget til tredje ledd i ny § 59 a i straffegjennomføringsloven, foreslås det derfor å gi straffegjennomføringsloven § 59 første ledd tilsvarende anvendelse. § 59 første ledd gir påtalemyndigheten hjemmel til å bringe saken inn for retten med begjæring om omgjøring i tilfeller hvor den domfelte begår en ny straffbar handling før utløpet av gjennomføringstiden. Bestemmelsen er en kan-regel. Alvoret i de nye forholdene og sammenhengen med bøteforholdene bør være førende for om påtalemyndighetene velger å bringe saken inn for retten eller gi botlagte mulighet for å gjennomføre den subsidiære samfunnsstraffen.

Departementet foreslår at straffegjennomføringsloven § 59 a kan lyde:

”§ 59a Subsidiær samfunnsstraff

Ved gjennomføring av subsidiær samfunnsstraff fastsetter kriminalomsorgen i hvert enkelt tilfelle det nærmere innholdet i samfunnsstraffen innenfor de rammer 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.

Hvis den botlagte forsettlig eller uaktsomt bryter bestemmelsene gitt i eller i medhold av bestemmelsene nevnt i første ledd annet punktum, skal kriminalomsorgen påpeke bruddet overfor botlagte, klargjøre kravene på egnet måte og gjøre botlagte kjent med følgene av gjentatte brudd. Hvis den botlagte på nytt bryter fastsatte krav eller vilkår, kan regionalt nivå be politiet beslutte fullbyrding av den subsidiære fengselsstraffen.

Hvis den botlagte begår en ny straffbar handling før utløpet av gjennomføringstiden, gjelder § 59 tilsvarende.”

2.7 Den praktiske gjennomføringen av samfunnsstraffen

2.7.1 Målgruppe

Hovedtyngden av botlagte i 2009 fullbyrdet bøter på under 30 dager. Den subsidiære fengselsstraffen utgjorde fra 1 dag og opp til 180 dager. Målgruppen består i hovedsak av mennesker med sammensatt problematikk: Rus/psykiatri, dårlig/liten arbeidserfaring og manglende arbeids- og/eller yteevne, fravær av fast bolig og sysselsetting. De mottar i stor grad trygdeytelser fra NAV og/eller sosialstønad.

2.7.2 Administrative utfordringer og muligheter

Målgruppen botlagte er i stor grad mennesker som på grunn av rus- og/eller psykiatriproblematikk vil ha behov for tett oppfølging fra friomsorgen ved fullbyrding av en subsidiær samfunnsstraff.

Selv om det antas at hovedinnholdet i samfunnsstraffen som regel vil være samfunnsnyttig tjeneste, vil plassering av botlagte ute hos oppdragsgiver trolig være en uheldig løsning da faren for ikke å kunne klare å gjennomføre er stor.

Konsekvensen kan være at kriminalomsorgen får et dårlig omdømme, og skade muligheten for å rekruttere og beholde oppdragsgivere som benyttes ved samfunnsstraff ilagt etter straffeloven § 28 a.

En mulig løsning vil være å *ansette egne arbeidsledere* ved friomsorgen, og da gode praktikere, for eksempel håndverkere eller andre med sosial-/pedagogisk utdanning og erfaring. Dersom det "øremerkes" 2 arbeidsledere à 50 % stilling vil dette kunne sikre mot sårbarhet ved fravær (ferie, sykdom og liknende).

En arbeidsleder skal koordinere tilbud, skaffe til veie oppdrag – basert på individuelle og enhetsvise behov – samt være arbeidsledere for de botlagte (og eventuelt andre aktuelle domfelte) ute på oppdragene. En arbeidsleder skal videre kontrollere og korrigere atferd der rus/psykiatri vil kunne være en risiko. Likeledes bidra til mestring og motivasjon, slik at de botlagte fullfører oppdraget og gjør opp for seg. I tillegg skal en arbeidsleder være kontaktperson opp mot oppdragsgivere/samarbeidspartnere, og holde kontroll på hvor mange timer som gjennomføres av den enkelte.

2.7.3 Praktisk gjennomføring

Formålet med subsidiær samfunnsstraff ved bot er prinsippet om gjenoppretting, der hensikten er at den botlagte gjør opp for seg gjennom samfunnsnyttig tjeneste.

Den botlagte ”gjør opp for seg” ved å utføre samfunnsnyttig tjeneste i regi av friomsorgen ved oppdrag fra andre offentlige etater og/eller fra private via frivillige og ideelle organisasjoner.

Samfunnsnyttig tjeneste kan for eksempel gjennomføres ved å etablere arbeidsgrupper som drives av profesjonelle arbeidsledere/ansatte ved friomsorgen. Som eksempel vises det til SAKO (Vestfold friomsorg) – en arbeidstreningsgruppe for samfunnsstraffdømte som utfører dugnadsarbeid i kommunene.

2.7.3.1 Etablere faste arbeidssteder

Departementet foreslår å etablere en ordning med faste arbeidssteder/arbeidsoppdrag der friomsorgen kan tilby aktivitet/samfunnsnyttig tjeneste til flere botlagte samtidig. En slik ordning vil også kunne gi god ressursutnyttelse når det i perioder er få eller ingen botlagte til fullbyrding av samfunnsstraff ved at ”plassene” også kan stilles til disposisjon for domfelte som gjennomfører samfunnsstraff.

Etablering av faste arbeidssteder til flere domfelte samtidig kan gjøres i samarbeid med:

1. Offentlig virksomhet
 - park, idrett i kommunene med mer
2. Frivillige og ideelle organisasjoner
 - Turistforeningen, KFUM/K, idrettslag, Velforeninger med mer, som for eksempel ønsker bistand til å rydde kyststi, park og idrettsanlegg etc.
3. Private bedrifter
 - oppdrag for bedrifter, som enklere monteringsarbeid, søm eller liknende, der kriminalomsorgen mottar betaling for leverte oppdrag og produkter - slik som arbeidsriften i fengsel. Friomsorgen utarbeider ”vernede tiltak” som administreres av friomsorgen. Dette har til nå ikke vært mulig i gjennomføring av dom på samfunnsstraff, men kan tilpasses i de nye reglene/retningslinjene til ny § 59 a. I tillegg kreves tilpasning til eksisterende regnskapssystem for arbeidsdriften i fengsel.

Ordningen med faste arbeidssteder/oppdrag gir synergieffekt: Ved få/ingen botlagte til fullbyrding av samfunnsstraff/samfunnsnyttig tjeneste kan friomsorgen benytte ressursene i dom på samfunnsstraff.

2.7.3.2 Etablere mulighet for ”fleksitid”

Både av hensyn til kriminalomsorgen og domfelte selv kan det være hensiktsmessig å være fleksibel med hensyn til når vedkommende skal utføre samfunnsnyttig tjeneste, for eksempel innenfor et gitt tidsrom, slik at manglende oppmøte en dag kan kompenseres med oppmøte en annen dag. For eksempel kan det legges opp til en

fleksibel plan med avskrivning time for time og med noen valgmuligheter for når arbeidsinnsatsen skal utføres.

På den annen side er det viktig med tydelige rammer, vilkår om akseptabel atferd og forutsigbarhet om konsekvenser.

2.7.3.3 Utnytte andre driftsenheter i kriminalomsorgen

Den foreslåtte ordningen skalper muligheter for å fremme samarbeidet mellom fengsel og friomsorg. Gjøre mål hvor innsatte og botlagte jobber ”side om side”, kan for eksempel være:

1. Tjeneste ved lager på utsiden av lukkede fengsler, for eksempel ved Ringerike og Bergen fengsel.
2. Delproduksjon for kriminalomsorgen, for eksempel egenproduserte varer i fengslene, eller samproduksjon med fengslene av varer som leveres til bedrifter/kunder. Departementet vurderer å opprette arbeidsaktivitet i form av arbeidsdrift også i friomsorgen.
3. Oppussing og vedlikehold av idrettsanlegg i nærheten av fengsel og til bruk for innsatte, for eksempel hoppbakker og fotballbaner.
4. Utføre arbeid og gjøre mål for egen kriminalomsorgsenhet, for eksempel vedlikeholdsarbeid.

3 Myndighet til å treffe avgjørelse om straffegjennomføring med elektronisk kontroll

Fra 1. september 2008 etablerte Justisdepartementet et prøveprosjekt med elektronisk kontroll i seks fylker, jf. lovendring 29. juni 2007 nr. 84. Straffegjennomføring med elektronisk kontroll er en ny gjennomføringsform utenfor fengsel. Ordningen er ment som et tiltak for å øke kvaliteten i soningen ved å gi domfelte mulighet til å ivareta sine sosiale og økonomiske forpliktelser og dermed bidra til å redusere tilbakefall til ny kriminalitet. Ordningen kan bare benyttes dersom den idømte fengselsstraffen eller resterende tid frem til forventet prøveløslatelse er inntil 4 måneder.

Straffegjennomføringsloven § 6 gjelder hvem som har myndighet til å treffe ulike avgjørelser etter straffegjennomføringsloven. De fleste avgjørelser om straffegjennomføring treffes av lokalt nivå i kriminalomsorgen, dvs. det enkelte fengsel eller det enkelte friomsorgskontor. Etter *gjeldende rett* er det imidlertid kriminalomsorgsregionene som har avgjørelsesmyndighet i saker om

straffegjennomføring med elektronisk kontroll, jf. straffegjennomføringsloven § 6 annet ledd. Kriminalomsorgens sentrale forvaltning er klageinstans.

Etter *departementets vurdering* taler gode grunner for å legge avgjørelsesmyndigheten til lokalt nivå. Ved oppstart av den nye straffegjennomføringsformen var det nyttig å ha en oversikt over utviklingen av den nye ordningen, og man ønsket å sikre ensartet praksis. Etter at ordningen nå er godt i gang, viser erfaringer at avgjørelsesmyndigheten bør følge hovedregelen om lokal avgjørelse. Lovgrunnlaget er supplert med underliggende regelverk som ivaretar domfeltes rettssikkerhet på en god måte. Et annet viktig moment er at lokalt nivå i dag treffer avgjørelser om straffegjennomføringen for dommer opp til ti år. Det vil harmonere godt med dette prinsippet at lokalt nivå treffer avgjørelser om straffegjennomføring med elektronisk kontroll, og saksbehandlingen vil bli mer effektiv.

Departementet foreslår derfor å endre straffegjennomføringsloven § 6 annet ledd slik at de generelle reglene etter straffegjennomføringsloven også gjelder for elektronisk kontroll. Dette innebærer i praksis at ordene ”§ 16 annet ledd” fjernes i § 6 annet ledd, slik at hovedregelen i § 6 første ledd også gjelder for straffegjennomføring med elektronisk kontroll.

4 Administrative og økonomiske konsekvenser

Departementet foreslår i høringsnotatet her nødvendige lovendringer som legger til rette for at samfunnsstraff kan erstatte fengsel som subsidiær straff ved bot. Som omtalt over, antar departementet at samfunnsstraff ofte vil være en mer egnet subsidiær reaksjon enn fengsel, og en slik ordning vil dessuten frigi fengselsplasser.

En utvidelse av bruk av samfunnsstraff mv. vil øke friomsorgskontorenes oppgavemengde. Kostnaden pr. samfunnsstraffsak er vanligvis mellom 30 000–40 000 kr. pr. sak eller om lag 350–400 kr. pr. time. Merkostnaden for friomsorgskontorene anslås å kunne utgjøre inntil 20 mill. kroner per år.

Som omtalt vil forslaget i høringsbrevet redusere behovet for fengselsplasser. Det daglige middeltall bøtesonere i fengslene i 2009 var 95. Dette tilsvarer 101 fengselsplasser med 94 % belegg. Mens en fengselsplass med lavere sikkerhetsnivå i 2009 i gjennomsnitt kostet om lag 0,5 mill. kroner, kostet en fengselsplass med høyt sikkerhetsnivå om lag 0,83 mill. kroner. Gitt en gjennomsnittlig kostnad på ca. 0,6 mill. kr per plass per år, kostet det kriminalomsorgen om lag 60 mill. kroner å gjennomføre subsidiær fengselsstraff for bøtesonere, jf. likevel at samfunnsstraff etter forslaget bare kan benyttes dersom domfelte samtykker, og at den subsidiære fengselsstraffen dessuten vil måtte fullbyrdes dersom samfunnsstraffen ikke gjennomføres.

Forslaget kan medføre at færre bøter blir betalt. I perioden 2004-2007 ble mellom 9,5 til 22,9 mill. kroner innbetalt etter at soningsanmodning er sendt. Eksempelvis vil en 10 % reduksjon i innbetalt beløp etter at soningsanmodning er sendt, redusere innbetalingene med 1-2 mill. kroner.

Et av fortrinnene ved straffegjennomføring i samfunnet vil være at det ikke forårsaker noe oppbrudd i den domfeltes 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.

Forslaget om å overføre avgjørelsesmyndighet i saker om straffegjennomføring med elektronisk kontroll fra kriminalomsorgsregionene til lokalt nivå, antas ikke å ha økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning.

5 Oversikt over lovendringsforslagene

I

I Almindelig borgerlig Straffelov 22. mai 1902 nr. 10 gjøres følgende endringer:

§ 28 kan lyde:

I dom på bot fastsettes subsidiær samfunnsstraff med et timetall fra to til 120 timer og en gjennomføringstid på inntil 120 dager, som den dømte kan gi samtykke til å gjennomføre dersom boten ikke betales og den dømte da har bosted i Norge. I dommen fastsettes også en subsidiær fengselsstraff fra 1 dag til 3 måneder, eller i de i § 63 nevnte tilfelle inntil 4 ½ måned, som fullbyrdes dersom den botlagte ikke samtykker i gjennomføring av samfunnsstraff eller ikke gjennomfører samfunnsstraffen. § 28 a tredje ledd bokstav b gjelder tilsvarende. Ved fastsetting av gjennomføringstid og subsidiær fengselsstraff gjelder § 25 tilsvarende.

Når bot ilegges i medhold av § 48 a, fastsettes ikke subsidiær straff etter første ledd.

II

I vegtrafikkloven 18. juni 1965 nr. 4 gjøres følgende endringer:

§ 31b femte ledd kan lyde:

Kongen gir nærmere regler om bruk av forenklet forelegg og fastsetter bøtesatser og subsidiær *straff* for de forskjellige forseelser som ordningen skal omfatte.

III

I lov om rettergangsmåten i straffesaker 22. mai 1981 nr. 25 gjøres følgende endringer:

§ 256 første ledd nr. 4 kan lyde:

4) fastsetting av den bot som kreves, og den *straffen* som inntreer om boten ikke blir betalt, og i tilfelle den inndragning eller reaksjon som nevnt i § 2 nr. 4,

§ 456 fjerde ledd kan lyde:

Blir kravene ikke dekket, kan Innkrevingsentralen begjære utlegg hos namsmyndigheten. Bot som ikke betales eller lar seg inndrive ved lønnstrekk eller annen tvangfullbyrding, skal fullbyrdes ved gjennomføring av den subsidiære samfunnsstraffen eller soning av den subsidiære fengselsstraffen. Dersom den botlagte samtykker til gjennomføring av subsidiær samfunnsstraff, treffes vedtak om gjennomføring av slik straff av politiet. Dersom den botlagte ikke samtykker til gjennomføring av subsidiær samfunnsstraff eller ikke gjennomfører samfunnsstraffen, treffer politiet vedtak om soning av den subsidiære fengselsstraffen, med mindre saken bringes inn for retten i medhold av straffegjennomføringsloven § 59 a tredje ledd

IV

I lov om fritids- og småbåter 26. juni 1998 nr. 47 gjøres følgende endringer:

§ 42 femte ledd kan lyde:

Departementet gir nærmere regler om bruk av forenklet forelegg og fastsetter bøtesatser og subsidiær straff for de forskjellige forseelser som ordningen skal omfatte.

V

I straffegjennomføringsloven 18. mai 2001 nr. 21 gjøres følgende endringer:

§ 6 annet ledd første punktum kan lyde:

Regionalt nivå treffer avgjørelse i alle saker etter § 11, § 37 fjerde ledd og syvende ledd tredje punktum, § 38 tredje og fjerde ledd, § 44 annet ledd og § 58 annet ledd.

Ny § 59a kan lyde:

§ 59a Subsidiær samfunnsstraff

Ved gjennomføring av subsidiær samfunnsstraff fastsetter kriminalomsorgen i hvert enkelt tilfelle det nærmere innholdet i samfunnsstraffen innenfor de rammer 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.

Hvis den botlagte forsettlig eller uaktsomt bryter bestemmelsene gitt i eller i medhold av bestemmelsene nevnt i første ledd annet punktum, skal kriminalomsorgen påpeke bruddet overfor botlagte, klargjøre kravene på egnet måte og gjøre botlagte kjent med følgene av gjentatte brudd. Hvis den botlagte på nytt bryter fastsatte krav eller vilkår, kan regionalt nivå be politiet beslutte fullbyrding av den subsidiære fengselsstraffen.

Hvis den botlagte begår en ny straffbar handling før utløpet av gjennomføringstiden, gjelder § 59 tilsvarende.

VI

I lov om matproduksjon og mattrygghet mv. 19. desember 2003 nr. 124 gjøres følgende endringer:

§ 28 sjette ledd kan lyde:

Kongen gir nærmere regler om bruk av forenklet forelegg etter denne paragrafen og fastsetter bøtesatser og subsidiær *straff* for de overtredelser som ordningen skal omfatte.

VII

I lov om toll og vareførsel 21. desember 2007 nr. 119 gjøres følgende endringer:

§ 16–9 sjette ledd kan lyde:

(6) Departementet kan gi forskrift om bruk av forenklet forelegg etter denne paragraf, herunder hvilke tollovertredelser ordningen skal omfatte, bøtesatser, subsidiær *straff*, inndragning og fremgangsmåten når forelegget skrives ut i ettertid.