



Justis- og beredskapsdepartementet

Deres ref:

Vår ref:
201623383-2

Dato:
20.03.2017

HØRINGSSVAR FRA KRIMINALOMSORGSDIREKTORATET – STRENGERE STRAFFER FOR FLERE LOVBRUDD OG ENDRINGER I UTMÅLINGEN AV OPPREISNINGSERSTATNING

Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) viser til Justis- og beredskapsdepartementets (JD) høringsbrev av 19. desember 2016.

Kriminalomsorgen er ansvarlig for gjennomføring av fengselsstraff, forvaring, samfunnsstraff og varetektsfengsling, samt andre reaksjoner når det er særskilt bestemt i lov, herunder program mot ruspåvirket kjøring og narkotikaprogram med domstolskontroll. Forslagene i høringsnotatet vil medføre strengere straffer i saker som gjelder flere lovbrudd. Det vil medføre en økning i behovet for straffegjennomføringskapasitet. Av høringsnotatet (s. 42) går det fram at det er

«... usikkert hvor stor denne økningen vil være og i hvilken grad det vil påvirke behovet for fengselsplasser på høyere eller lavere sikkerhet. I saker hvor kun ubetinget fengselsstraff er aktuelt, vil forslagene i mange tilfeller innebære at gjengangere holdes inkapasitert lenger, noe som vil spare samfunnet som helhet for omkostninger. ... Et økt kapasitetsbehov som følge av lovforslaget vil kunne medføre økt soningskø og dårligere tilgang på varetektsplasser. ...

I den utstrekning forslagene vil føre til behov for etablering av økt straffegjennomføringskapasitet og økte driftsutgifter i kriminalomsorgen og samarbeidende etater, vil dette måtte håndteres i de årlige budsjetter.»

Forslaget i høringsnotatet vil etter KDIs oppfatning utvilsomt gi økte driftsutgifter for kriminalomsorgen og samarbeidende etater. Om straffegjennomføringskapasiteten skal økes i fengsel, må det også påregnes byggekostnader. Om straffegjennomføringskapasiteten *ikke* økes, vil straffskjerpningen alternativt medføre økt soningskø og/eller dårligere tilgang på varetektsplasser.

KDI vil i det følgende gjøre rede for behovet for straffegjennomføringskapasitet i kriminalomsorgen generelt (pkt. 2), antatte økonomiske konsekvenser (pkt. 3), eventuelle konsekvenser for det kvalitative innholdet i straffegjennomføringen (pkt. 4), behovet for å endre

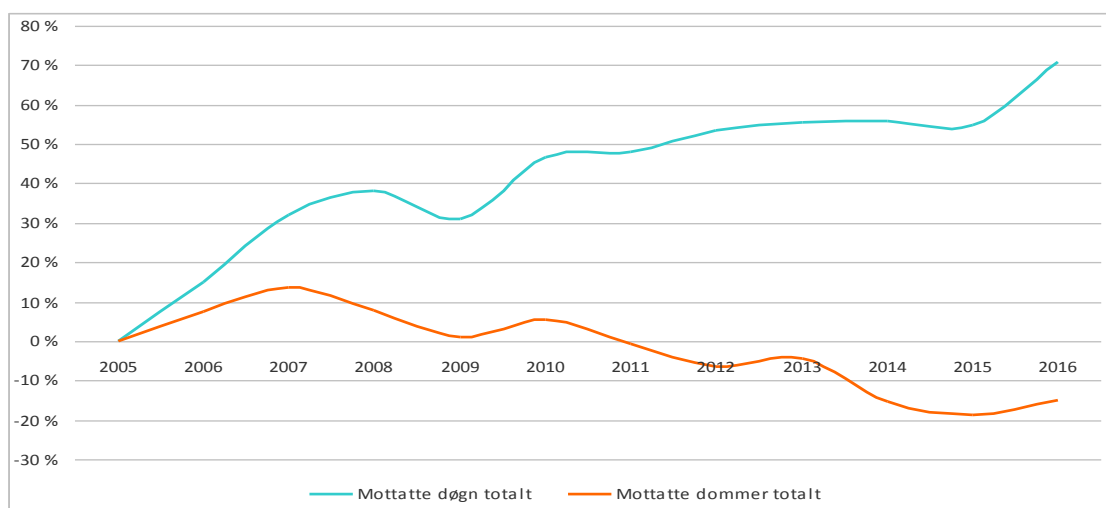
adgangen til å fastsette minstestraff for forvaring i tråd med tidligere uttalte målsetninger (pkt. 5) og, til slutt, noen bemerkninger til endringene i straffeprosessloven (pkt. 6). KDI har ingen bemerkninger til de delene av høringsnotatet som gjelder endring av reglene om oppreisningserstatning.

1 Behovet for straffegjennomføringskapasitet i kriminalomsorgen generelt

Når det gjelder ubetinget fengselsstraff mottok kriminalomsorgen i 2005 dommer som til sammen krevde 661 178 fengselsdøgn til gjennomføring i fengsel. Dette tallet hadde i 2016 økt til 1 129 571 døgn, i tillegg til døgnene som skulle gjennomføres som elektronisk kontroll etter strgjfl. § 16 andre ledd. Det innebærer en total økning på 71 prosent i mottatte døgn som skal gjennomføres i fengsel de siste 11 årene. I samme tidsperiode gikk antallet mottatte dommer som skal gjennomføres i fengsel ned med 15 prosent, jf. diagram 1. Forklaringen på dette er etableringen av straffegjennomføring med elektronisk kontroll og at kriminalomsorgen i samme tidsperiode har mottatt *lengre* dommer enn tidligere, hvilket både kan ha sin forklaring i alvorligere kriminalitet og skjerpet straffenivå.

Straffeskjerpingen ved brudd på innreiseforbudet er bare ett eksempel på en straffskjerping som har medført betydelig økt etterspørsel etter straffegjennomføringskapasitet i fengslene. Ved inngangen til 2014, før straffeskjerpelsen, sonet 14 personer etter utlendingsloven. Den 2. februar 2017 hadde dette tallet økt til 144, og i hele 2016 lå antallet innsatte på innreiseforbud mellom 143 og 177. Eksempelen illustrerer også hvor fort en straffskjerping vil kunne få betydning for kriminalomsorgens straffegjennomføringskapasitet.

Diagram 1: Mottatte fengselsdøgn og dommer som skal gjennomføres i fengsel i tidsperioden 2005 til 2016



Kilde: Kriminalomsorgens fagsystem KompisBooking

I forbindelse med prognosearbeidet i KVU Østlandet er det gjort en omfattende jobb i kriminalomsorgen for å estimere etterspørselen etter straffegjennomføring i fremtiden. Prognosearbeidet viser at behovet for straffegjennomføringskapasitet i kriminalomsorgen allerede i dag er stort og udekket, uavhengig av forslagene i høringsnotatet.

I tråd med regimet for statlige investeringsprosjekter over 750 mill. kroner, har prognosearbeidet vært underlagt ekstern kvalitetssikring (KS1). Rapporten fra kvalitetssikrer (KS1) fastslår at kapasiteten i kriminalomsorgen må økes, og anbefaler en økning i kapasiteten på om lag 500 plasser i Østlandsområdet. Hovedbegrunnelsen for dette er at kriminalomsorgen har et

underskudd på fengselsplasser i størrelsesorden 370 til 700 plasser. Utrekningene av kostnader i tabell 3 under pkt. 3 kommer i tillegg til disse utregningene.

2 Forholdet til alternative straffereaksjoner og straffegjennomføringsformer

Høringsnotatet knytter seg til straffskjerpning. Det må etter KDIs vurdering derfor legges til grunn at skjerpningen – snarere enn å gi større grunnlag – kan gi mindre grunnlag for alternative straffereaksjoner (samfunnsstraff, program mot ruspåvirket kjøring, narkotikaprogram med domstolskontroll) og straffegjennomføringsformer (elektronisk kontroll, § 16, 1 og § 12). Vår analyse i tabell 3 nedenfor tar derfor sikte på behovet for fengselsplasser – ikke samlet kapasitet for gjennomføring av ubetinget fengselsstraff. Planlagt økning i kriminalomsorgens kapasitet til å gjennomføre ubetingede fengselsstraffer utenfor fengsel med elektronisk kontroll fra 342 plasser til 500 plasser, vil dekke opp for allerede eksisterende underkapasitet på dette feltet. I dag er det omtrent 1000 søknader om elektronisk kontroll under behandling i kriminalomsorgen.

3 Høringsnotatets økonomiske konsekvenser

For å illustrere dagens praksis ved straffutmåling ved konkurrens har departementet tatt utgangspunkt i en rekke eksempler fra høyesterettspraksis (s. 12 flg.). I de aktuelle dommene (tabell 1) gis det i gjennomsnitt 26,2 prosents reduksjon i den kumulerende straffutmålingen der straffeloven § 79 kommer til anvendelse.

Tabell 1: Departementets utvalg av eksempler fra høyesterettspraksis

	Summert straffutmåling (år)	Utmålt straff etter avkortning (år)	Prosentuell avkortning av straff (%)
Rt-2015-401	12	10	16,7
Rt-2013-1153	1	0,7	33,3
Rt-2010-676	32	12	62,5
Rt-2009-1526	16	12	25,0
Rt-2008-1473	11,5	9,5	17,4
Rt-2009-140	16	12	25,0
Rt. 2011 s. 1412	5	4	20,0
Rt. 2012 s. 243	6	5	16,7
Rt. 2012 s. 283	11,25	8	28,9
Rt. 2013 s. 287	4,8	4	16,7
Gjennomsnitt avkortning («rabatt»)			<u>26,2</u>

Kilde: Høyesterettspraksis

Senere i høringsnotatet har departementet tatt utgangspunkt i mange av de samme eksemplene for å illustrere hvordan straffeskjerpningen vil kunne slå ut i praksis (s. 18 flg.). I de fiktive eksemplene (tabell 2) gis det i gjennomsnitt 15,3 prosents reduksjon i straffutmålingen der forslaget til ny straffelov § 79 kommer til anvendelse.

Tabell 2: Departementets eksempler på hvordan straffskjerpningen vil slå ut i praksis

Fiktive eksempler	Summert (år)	Utmålt straff (år)	Prosentuell avkortning (%)
Rt-2015-401 (I)	12,0	11,0	8,3

Rt-2015-401 (II)	12,0	12,0	0,0
Rt-2015-401 (II)	18,0	16,0	11,1
Rt-2015-401 (III)	18,0	17,0	5,6
Rt-2015-401 (IV)	42,0	30,0	28,6
Rt-2015-401 (V)	48,0	30,0	37,5
Rt-2013-1153 (I)	1,0	0,9	8,0
Rt-2013-1153 (II)	1,0	1,0	0,0
Rt-2010-676	32,0	25,0	21,9
Rt-2009-1526 (I)	16,0	14,0	12,5
Rt-2009-1526 (II)	16,0	15,0	6,3
Rt-2008-1473	11,5	10,0	13,0
Gjennomsnitt avkortning («rabatt»)			<u>15,3</u>

Kilde: Høringsnotatet

Om det legges til grunn at departementets egne eksempler på hvordan straffskjerpelsen vil slå ut i praksis, er representative for den fremtidig straffskjerpning, tilsier eksemplene at hovedlovbruddet i fremtiden vil «absorbere» 10 prosent mindre av øvrige lovbrudd («strafferabatten») der straffeloven 2005 § 79 gis anvendelse. En betydelig andel av straffedommene som mottas i kriminalomsorgen for gjennomføring i fengsel, gjelder nettopp flere straffbare handlinger der straffeloven § 79 (straffelov 1902 § 62) er gitt anvendelse. Et tilfeldig utvalg av 30 straffedommer i denne sakens anledning viser at bestemmelsen var gitt anvendelse i 60 prosent av dommene. Det må med andre ord kunne forventes en betydelig økning i etterspørselen etter fengselskapasitet hvis forslaget i høringsnotatet blir gjennomført: Forutsatt at 60 prosent av fengselsdøgnene kriminalomsorgen mottar til gjennomføring i dag gjelder konkurrans og disse i stedet for å avkortes med 26 prosent som i dag (jf. tabell 1) i fremtiden skal avkortes med 15 prosent (jf. tabell 2), vil departementets forslag medføre 5 prosents økning i etterspørselen etter fengselskapasitet.

Sett hen til de usikkerhetsmomenter som eksisterer i denne utregningen, hovedsaklig fordi høringsnotatets utvalg av straffedommer neppe vil være representative for straffskjerpningens effekt, har KDI i det følgende tatt utgangspunkt i hhv. 5, 10, 20, 30, 40, 50 og 60 prosents økning i etterspørselen etter fengselskapasitet, uavhengig av hvilke reelle effekter straffskjerpningen skulle få.

Tabell 3: Kostnader ved 10, 20, 30, 40, 50 og 60 prosent økt etterspørsel etter fengselskapasitet*

	1. feb 2017	5 prosent økt etterspørsel	10 prosent økt etterspørsel	20 prosent økt etterspørsel	30 prosent økt etterspørsel	40 prosent økt etterspørsel	50 prosent økt etterspørsel
<i>Saldo dom helårsplasser**</i>	4859	5102	5345	5831	6317	6803	7289
<i>(differanse etter påslag)</i>	0	243	486	972	1458	1944	2430
<i>Ant.dom.sittetid 165 dager***</i>	0	110	220	440	660	879	1099

<i>Merutgifter til drift av kriminalomsorg</i>	0	<u>125</u>	250	500	750	1000	1250
<i>Merutgift bygging av nye fengselsplasser</i>	0	<u>550</u>	1100	2200	3300	4400	5500

Kilde: Kriminalomsorgens fagsystemer

* Effekten som stipuleres i tabell 3 kommer som sagt i tillegg til økt behov i henhold til prognosene i KVV Østlandet. Det videre tatt høyde for at plassene vil fordele seg med 20 % på fengsel med lavt sikkerhetsnivå og 80% på fengsel med høyt sikkerhetsnivå.

** Antall dager gjenværende sittetid i fengsel pr. 1. februar 2017 omregnet til helårsplasser («saldo dom»)

*** Gjennomsnittlig sittetid på en ubetinget fengselsstraff i 2016 var 165 døgn. Det tilsier at én fengselsplass med 100 prosent belegg gjennomsnittlig vil kunne ta unna 2,21 dommer i året (165 døgn/365 døgn i året). Omvendt vil en kunne si at en helårsplass fortrenger 2,21 «gjennomsnittsdommer» i året. Hvis en øker den gjennomsnittlige domslengden som i dag er 165 døgn med 5 prosent, vil dette kreve 110 ekstra fengselsplasser. Øker man den med 20 prosent tilsvarer dette en behov på 440 plasser. Osv.

KDIs konklusjon er at det må forventes en betydelig skjerping i straffennivået hvis departementets forslag blir gjennomført. En fem prosents økning i antall mottatte fengselsdøgn (i 2016 skulle det tilsi oppunder 60 000 fengselsdøgn) vil årlig kreve 125 mill i økte driftsutgifter i kriminalomsorgen og 550 mill i byggekostnader. Dette er et meget moderat anslag.

4 Kvalitative krav til innholdet i straffegjennomføringen

EMK art. 3 og Grunnloven § 93 sier at ingen må bli utsatt for umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Disse absolutte reglene danner minstestandarden for all frihetsberøvelse. Rettsutviklingen i EMD viser at konvensjonsstatene i dag er mer eller mindre helt avskåret fra å ilagge livsvarig fengselsstraff uten reell og juridisk mulighet for løslatelse, jf. EMDs dommer Vinter og andre mot UK av 9. juli 2013 og Murray mot Nederland av 26 april 2016.

Til grunn for høringsnotatet ligger et klart ønske om å skjerpe straffutmålingen der det begås alvorlig kriminalitet, i visse tilfeller opptil 40 år ubetinget fengsel- eller forvaringsstraff. For å imøtekomme nevnte overordnede krav som påligger kriminalomsorgen i kraft av EMK art. 3 og Grunnloven § 93, vil slike straffer – for å sørge for et minst mulig belastende opphold for domfelte med lange dommer og sikre tilbakeføring til samfunnet – måtte gjennomføres med et noe annet ytre miljø og kvalitativt innhold enn dagens fengsels- og forvaringsstraffer. Det kan dreie seg om cellens størrelse og innretning, forpleining, arbeids-, opplærings- og andre aktivitetstilbud og fritidssysler, tverrfaglig ekspertise, innenfor klinisk psykologi, psykiatri, sosialpedagogikk, sosial- og fengselsfag. Slike krav til innholdet i soningen vil i seg selv være kostnadsdrivende.

Det er ikke tatt høyde for økt kvalitet i innholdet i straffegjennomføringen i de estimerte kostnadene for kriminalomsorgen i tabell 3.

5 Forslagene til endringer av straffeloven § 43 (minstestraft for forvaring)

Det uttales i høringsnotatet (s. 27) at

«Forslagene nødvendiggjør noen tilpasninger i straffeloven § 43 om varighet av forvaring, for å sikre at det kan idømmes like lange forvaringsstraffer, jf. for så vidt Prop. 96 L (2013-2014) kapittel 4. Departementet foreslår ikke noen endringer i reglene om minstetid i straffeloven § 43 annet ledd for det tilfellet at det fastsettes en tidsramme utover 30 år.»

Minstetiden innebærer at det ikke kan foretas prøveløslatelse etter § 44 før minstetiden er utløpt. Endring av straffeloven 1902 ved lov 9. januar 2015 nr. 1 tok sikte på å «gjøre det mulig å fastsette minstetiden med utgangspunkt i et anslag over når det ville vært aktuelt med

prøveløslatelse dersom den domfelte var blitt idømt en ordinær fengselsstraff også ved forbrytelser som ville gitt en fengselsstraff på mer enn 15 år.», jf. Prop. 96 L (2013-2014), pkt. 4.6, s. 21.

Straffegjennomføringsloven § 42 gir adgang til prøveløslatelse etter to tredjedels tid. Dette betyr at personer som i fremtiden vil kunne bli idømt 40 års ubetinget fengselsstraff først vil kunne prøveløslates etter 26,6 år. Om retten ved idømmelse av forvaringstraff med en tidsramme på 40 år (jf. forslag til endringer i straffeloven § 43) skal kunne hindre tidligere løslatelse enn om personen ble idømt en ubetinget fengselsstraff, må lovgiver følgelig åpne opp for at retten kan fastsette en minstetid på inntil 26,6 år.

6 Forslagene til endring av straffeprosessloven § 40 annet ledd

KDI støtter departementets forslag om at det bør pekes på hvilket straffenivå de mest alvorlige lovbruddene ville kvalifisert til alene. Som det går fram av høringsnotatet vil det som oftest være vanskelig eller umulig å utlede av rettsavgjørelser hvordan ulike lovbrudd har blitt vektet i straffutmålingen, og hvilken «kvantumsrabatt» straffutmålingen kan hevdes å representere.

Etter Den europeiske konvensjonen 21. mars 1983 om overføring kan fullbyrding av norsk straffedom skje i annen konvensjonsstat i) etter reglene om fortsatt fullbyrding, jf. overføringskonvensjonen art. 10, eller ii) etter reglene om omgjøring av straffen til den frihetsstraff som følger av fullbyrdingsstatens straffelovgivning for tilsvarende forhold, jf. overføringskonvensjonen art. 11. KDIs inntrykk i disse sakene er at utenlandske dommere ofte støter på vanskeligheter ved omgjøring av norske straffedommer fordi det ofte ikke kan utledes av dommen hvilken straff de ulike lovbruddene representerer. Forslagene til endring av straffeprosessloven § 40 annet ledd vil kunne avhjelpe dette.

Med hilsen

Marianne Vollan
Direktør

Jan-Erik Sandlie
assisterende direktør