

Innst. O. nr. 63.

(1998-99)

Innstilling fra justiskomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Carl I. Hagen og Jan Simonsen om lov om endring i lov av 22. mai 1902 nr. 10 Almindelig borgerlig Straffelov (straffeloven). (Adgang til å idømme økte straffer for forbrytere som blir dømt for flere lovbrudd samtidig.)

Dokument nr. 8:12 (1998-99).

Til Odelstinget.

SAMMENDRAG

Stortingsrepresentantene Carl I. Hagen og Jan Simonsen har den 20. november 1998 fremsatt følgende forslag:

«I.

I lov av 22. mai 1902 nr. 10 Almindelig borgerlig Straffelov (straffeloven) gjøres følgende endring:

§ 62 første ledd skal lyde:

Har nogen i samme eller i forskjellige Handlinger forøvet flere Forbrydelser eller Forseelser, *idømmes særskilt straf for hver Forbrydelse eller Forseelse som sones konsekutivt*. Den fælles Frihedsstraf *fastsettes til* Fængsel, hvor nogen enkelt af de strafbare Handlinger vilde have medført saadan Straf. *Dersom summen av de forskjellige straffe medfører lenger dom end Fængsel i 21 år begrenses Frihedsstraffen til Fængsel i 21 år.*

II.

Denne lov trer i kraft straks.»

I begrunnelsen for forslaget fremgår det at det i dag er vanlig at vanekriminelle samler opp en rekke ulike forbrytelser og blir idømt en samlestraff for disse. Forslagsstillerne mener det vil være en fordel for samfunnet om disse vanekriminelle blir dømt til strenge fengselsstraffer og dermed tas ut av sirkulasjon for lengre perioder. I dag er imidlertid loven slik at en forbryter som blir dømt samtidig for en lang rekke forbrytelser ikke kan få lengre fengselsstraff enn den han kan få for 1½ forbrytelse, forutsatt at lovens maksimumsstraff benyttes.

På bakgrunn av denne «kvantumsrabattordningen» i straffeutmålingen som i praksis ligger innebygget i straffeloven § 62, mener forslagsstillerne at samfunnet straffer urimelig mildt for alvorlig kriminalitet.

Ut fra dette mener forslagsstillerne det vil være langt mer rettferdig med en ordning som medfører at forbrytere som på samme tid dømmes for flere forbrytelser idømmes en straff for hver enkelt av lovbruddene slik at disse straffene blir summert sammen når den samlede straffeutmålingen fastsettes.

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Vidar Bjørnstad, Astrid Marie Nistad, Jan Petter Rasmussen og Ane Sofie Tømmerås, fra Fremskrittspartiet, Jan Simonsen og Jørn L. Stang, fra Kristelig Følgeparti, Finn Kristian Marthinsen og Åse Wisløff Nilssen, fra Høyre, lederen Kristin Krohn Devold og Bjørn Hernæs, og fra Senterpartiet, Tor Nymo, viser til at forslaget i Dokument nr. 8:12 (1998-99) har vært forelagt justisministeren, som har avgitt uttalelse i brev til komiteen av 18. januar 1999, jf. vedlegg.

Komiteen er i likhet med tidligere justisminister Aud-Inger Aure bekymret over omfanget av både vinnings- og voldskriminaliteten og problematikken vedrørende kriminelle gjengangere.

Når det gjelder voldskriminaliteten minner komiteen igjen om Budsjett-innst. S. nr. 4 (1997-98), der det bl.a. heter:

«Komiteen mener at straffeutmålingen for vold mot barn, sedelighetsforbrytelser og grov voldsbruk bør skjerpes.

(---) kampen mot vold må fortsatt være et av de høyest prioriterte områdene innen kriminalpolitikken. Det må rettes fokus mot all voldskriminalitet, både mot eldre og barn, og mot den volden som skjer i hjemmene. Komiteen mener at det er nødvendig at seksualisert vold og overgrep får en sentral plass i dette arbeidet.»

og Innst. S. nr. 168 (1997-98) der komiteens flertall bl.a. uttrykker:

«Flertallet er enig i at straffenivået for grove voldsforbrytelser generelt er for lavt, og at straffenivået bør økes, f.eks. for forsettlig drap og voldtekt. En skjerping av straffenivået vil etter flertallets oppfatning være i tråd med den alminnelige rettsfølelse hos folk flest og vil også gi en bedre balanse mellom straffenivået i voldssaker og straffenivået i vinnings- og narkotikasaker. Flertallet peker i den forbindelse på at dagens strafferammer gir rom for en klar økning av straffenivået f.eks. når det gjelder voldtekt som i utgangspunktet har en strafferamme opp til 10 års fengsel.»

For vinningsforbrytelser og gjengangerproblematikkens vedkommende vil komiteen, i likhet med det en samlet komité gjorde i Innst. S. nr. 105 (1997-98) og i Budsjett-innst. S. nr. 4 (1998-99), igjen understreke:

«(---) at det må tilstrebes strengere straffeutmåling for gjentatt vinningskriminalitet, og legges vekt på økt konsentrasjon om gjengangerne. Komiteen minner for øvrig om at departementet i nevnte innstilling ble bedt om å fremme forslag for å motvirke at straffbare forhold samles opp før det tas ut tiltale.»

Komiteen har merket seg høyesterettsdommen av 15. desember 1997 hvor Høyesterett utvidet lagmannsrettens straff på fengsel i 1 år 6 mnd. for gjentatt vinningskriminalitet til fengsel i 2 år 3 mnd. Komiteen har spesielt merket seg uttalelsen om at det kan være grunn til en generell skjerpelse av straffenivået for tilbakefallsforbrytelser innenfor den mer omfattende vinningskriminaliteten. Dette tilsier også etter komiteens mening at det kan være grunn til å påpeke den mulighet for høyere straffeutmåling som gjeldende strafferammer gir åpning for også ved anvendelse av straffelovens § 62.

For å få redusert omfanget av gjengangerkriminaliteten er komiteen av den oppfatning at flere tiltak kan gjøres. Redusert saksbehandlingstid og rask iverksettelse av straffereaksjon er etter komiteens syn helt nødvendig.

Komiteen har videre med interesse merket seg førstadvokat Lasse Qvigstads forslag om endring av reglene om forkynnelse av dom og ankefrist. Komiteen er enig i at domsavsigelsen som en hovedregel må kunne skje i rettsmøtet der siktede/tiltalte er til stede og at ankefristen skal løpe fra domsavsigelsen.

Et problem etter komiteens oppfatning når det gjelder gjengangerkriminaliteten, er praktiseringen av straffeprosessloven § 13 første ledd som sier at forføl-

ging mot samme person forenes i én sak. Ofte får vi gjentatte utsettelse av straffesaken pga. at nye straffbare forhold kommer til. Komiteen mener at det i større grad må kunne gis åpning for å dele opp pådømmelsen av flere straffbare handlinger begått av en og samme person.

Komiteen viser i den forbindelse til Innst. S. nr. 105 (1997-98) der det bl.a. heter:

«Komiteen merker seg de tiltak Justisdepartementet vurderer for å begrense oppsamlingen av flere straffbare forhold før det tas ut tiltale, og ber departementet fremme nødvendige forslag for Stortinget. Komiteen har særlig merket seg mulige lovendringer som gjør at det i større grad blir anledning til å vurdere konkret om det er formålstjenlig å pådømme enkelte av en persons straffbare forhold for seg.»

Komiteen understreker at komiteens vilje den gang til å be om lovendringsforslag fremlagt for Stortinget, bl.a. bygget på Justisdepartementets brev til komiteen av 22. desember 1997, hvor det sies følgende:

«For eksempel er det grunn til å tro at dagens praktisering av straffelovens § 13 første ledd kan bidra til at enkelte straffesaker blir meget omfattende og gamle før det tas ut tiltale. (...) Departementet vil vurdere å foreslå at straffeprosessloven § 13 første ledd endres, slik at det i større grad blir anledning til å vurdere konkret om det er formålstjenlig å pådømme enkelte av en persons straffbare forhold for seg (del-dom). (...) Jeg forstår forslaget i dok nr. 8:21 (1997-98) slik at det tar sikte på å opprettholde den individuelle straffeutmålingen selv om det blir adgang til å foreta delt pådømmelse i større grad enn i dag. Dette synet deler jeg fullt ut, og det er i samsvar med prinsippet i straffeloven § 64.»

Komiteen har merket seg at departementet i sitt brev til komiteen av 18. januar 1999, uttaler at mulige endringer i reglene om domsavsigelse og ankefrist og i straffeprosessloven § 13 blir drøftet i et høringsnotat departementet vil sende ut i løpet av våren.

Et annet tiltak som også etter komiteens syn vil kunne bidra til å få redusert gjengangerkriminaliteten er utvidet bruk av varetekt overfor de mest aktive gjengangere. Komiteen peker i den forbindelse på at Stortinget ved behandlingen av Budsjett-innst. S. nr. 4 (1998-99) side 13 har bedt om en utredning av dette spørsmålet. Komiteen er tilfreds med at dette utredningsarbeidet er satt i gang og vil påpeke nødvendigheten av en rask behandling fra departementets side.

Komiteen forutsetter også at Justisdepartementet gir arbeidet med mulige endringer i reglene om domsavsigelse og ankefrist og i straffeprosessloven § 13 høyeste prioritet.

En effektivisering av de ovenfornevnte tiltak vil etter komiteens syn føre til en redusert gjengangerkriminalitet, både i form av reduserte «rabatter», og ikke minst ved at gjengangere får redusert sine muligheter til å begå nye straffbare handlinger.

Komiteen fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber Regjeringen i 1999 fremme konkrete lovforslag og tiltak for å motvirke oppsamlingen av forbrytelser før straffereaksjon, uten å fjerne den individuelle straffeutmåling.»

«Stortinget ber Regjeringen i statsbudsjettet for 2000 presentere konkrete tiltak som reduserer tiden mellom den kriminelle handling og straffereaksjon.»

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, er enig med Justisdepartementet i at prinsippet for domfellelse for flere forbrytelser samtidig beholdes som i dag. Flertallet mener at de særlige reglene i §§ 62 og 63 i straffeloven fortsatt må bygge på det såkalte straffeskjerpingsprinsippet, der det fastsettes en felles straff for alle overtredelsene, men med en utvidet strafferamme.

Flertallet vil imidlertid be Regjeringen vurdere om maksimumsgrensen for den samlede straffeutmålingen, 1½ gang strafferammen for den enkeltforbrytelse med størst strafferamme, fortsatt er den rette. Flertallet er klar over Straffelovkomisjonens konklusjon i NOU 1992:23, men vil i og med at denne grensen har stått uendret siden lovfastsettelsen i 1902, likevel be om en vurdering.

Flertallet fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber Regjeringen vurdere en endring av straffeloven § 62 slik at det blir adgang til å idømme strengere maksimalstraff for flere forhold som pådømmes i konkurrans, enn dagens regel med en øvre grense på 1½ ganger strafferammen for det alvorligste av de pådømte forhold gir adgang til.»

Når det gjelder det såkalte kumulasjonsprinsippet som foreslås i Dokument 8-forslaget, vil flertallet minne om at det allerede ved vedtakelsen av straffeloven i 1902 ble pekt på at dette prinsippet lett vil kunne lede til urimelig høye straffer. Flertallet er også av den oppfatning at å legge straffene for hver enkelt overtredelse sammen, i liten grad samsvarer med prinsippene for straffeutmåling i en moderne rettsstat, og vil peke på at dagens gjeldende prinsipp i stor grad samsvarer med prinsippene i våre naboland Sverige, Danmark og Finland.

Flertallet vil videre minne om at Stortinget ved behandlingen av Innst. S. nr. 70 (1994-95) avviste Dokument nr. 8:77 (1993-94) med samme innhold som Dokument nr. 8:12 (1998-99).

Flertallet går etter dette inn for å avvise forslaget i Dokument nr. 8:12 (1998-99).

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener at ordningen i straffelovens § 62 som i praksis fører til at en kriminell ikke får straff for samtlige av de straffbare forholdene han har begått, motvirker både straffens generalpreventive og allmennpreventive virkninger fordi forbryteren kjenner konsekvensene og vet at flere lovbrudd ikke får ekstra konsekvenser. Disse medlemmer mener derfor at denne lovparagrafen i praksis fungerer som en ren oppfordring til vanekriminelle om å begå flere lovbrudd. Disse medlemmer finner det dessuten direkte urimelig at en person skal få mildere straff fordi de ulike straffbare forhold behandles samtidig.

Den eneste rettfærdige ordningen er etter disse medlemmers oppfatning at en kriminell blir dømt for hvert enkelt av de lovbrudd han har begått og at strafferammene for hver enkelt forbrytelse blir summert sammen når den endelige straffeutmålingen fastsettes. Disse medlemmer er sterkt uenig med departementet i at det vil føre til for strenge straffereaksjoner, og merker seg at justisministeren gjennom et slikt standpunkt fremstår som støttespiller for de kriminelle. Det er heller ikke riktig at et slikt kumulasjonsprinsipp som foreslås i dokumentet gjør det umulig med en totalbedømmelse der både den straffbare handlingen, gjerningspersonen og forholdene ellers spiller inn. En slik vurdering vil selvsagt kunne bli foretatt ved utmålingen av straffereaksjonen for hver enkelt straffbare handling.

Disse medlemmer fremmer etter dette forslag i samsvar med Dokument nr. 8:12 (1998-99).

FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet:

I.

I lov av 22. mai 1902 nr. 10 Almindelig borgerlig Straffelov (straffeloven) gjøres følgende endring:

§ 62 første ledd skal lyde:

Har nogen i samme eller i forskjellige Handlinger forøvet flere Forbrydelser eller Forseelser, *idømmes særskilt straf for hver Forbrydelse eller Forseelse som sones konsekutivt*. Den fælles Frihedsstraf fastsettes til Fængsel, hvor nogen enkelt af de strafbare Handlinger vilde have medført saadan Straf. *Dersom summen av de forskjellige straffe medfører lenger dom end Fængsel i 21 år begrenses Frihedsstraffen til Fængsel i 21 år.*

II.

Denne lov trer i kraft straks.

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen viser til dokumentet og rå Odelstinget til å gjøre følgende

vedtak:

I.

Dokument nr. 8:12 (1998-99) - forslag fra stortingsrepresentantene Carl I. Hagen og Jan Simonsen om lov om endring i lov av 22. mai 1902 nr. 10 Almindelig borgerlig Straffelov (straffeloven). (Adgang til å idømme økte straffer for forbrytere som blir dømt for flere lovbrudd samtidig.) - avvises.

II.

Stortinget ber Regjeringen i 1999 fremme konkrete lovforslag og tiltak for å motvirke oppsamlingen av

forbrytelser før straffereaksjon, uten å fjerne den individuelle straffeutmåling.

III.

Stortinget ber Regjeringen i statsbudsjettet for 2000 presentere konkrete tiltak som reduserer tiden mellom den kriminelle handling og straffereaksjon.

IV.

Stortinget ber Regjeringen vurdere en endring av straffeloven § 62 slik at det blir adgang til å idømme strengere maksimalstraff for flere forhold som pådømmes i konkurrens, enn dagens regel med en øvre grense på 1½ ganger strafferammen for det alvorligste av de pådømte forhold gir adgang til.

Oslo, i justiskomiteen, den 22. april 1998.

Kristin Krohn Devold,
leder.

Jan Petter Rasmussen,
ordfører.

Jan Simonsen,
sekretær.

Vedlegg

Brev fra Justis- og politidepartementet v/statsråden til justiskomiteen v/leder Kristin Krohn Devold, datert 18. januar 1999.

Dok 8:12 (1998-99) – Forslag fra stortingsrepresentantene Carl I Hagen og Jan Simonsen om endringer i straffeloven (adgang til å idømme økte straffer for forbrytere som blir dømt for flere lovbrudd samtidig)

Jeg viser til Justiskomiteens brev 9 desember 1998, hvor komiteen ber om departementets syn på forslaget.

1. Spørsmål om endringer i straffeloven § 62

Etter gjeldende rett skal straffen for den som dømmes for flere lovbrudd samtidig, utmåles etter særlige regler i straffeloven § 62 og 63. Disse reglene bygger på det såkalte straffeskjerpingsprinsippet. Det skal fastsettes en felles straff for alle overtredelsene, men strafferammen er utvidet.

Forslagsstillerne ønsker å gjeninnføre det mer rigorøse kumulasjonsprinsippet, som går ut på at retten ved domfellelse for flere forbrytelser først skal fastsette en straff for hver enkelt av overtredelsene, og deretter legge straffene sammen.

Jeg kan ikke gå inn for en slik endring. Allerede ved vedtakelsen av straffeloven i 1902 var oppfatningen at kumulasjonsprinsippet lett kunne lede til urimelig høye straffer. Derfor ble kumulasjonsprinsippet forlatt til fordel for de mer elastiske reglene som fremdeles finnes i straffeloven. Kumulasjonsprinsippet er ikke i samsvar med prinsippene for moderne straffutmåling, som bygger på en konkret totalbedømmelse der både den straffbare handlingen, gjerningspersonen og forholdene ellers spiller inn.

Straffeloven §§ 62 og 63 er også vurdert av Straffelovkommisjonen i NOU 1992:23 Ny straffelov – alminnelige bestemmelser (Straffelovkommisjonens delutredning V). Kommisjonen er av den oppfatning at reglene stort sett har virket tilfredsstillende i praksis, og foreslår en videreføring av dagens ordning bare med mindre endringer, jf. utredningen s 216.

Stortinget har for få år siden tatt stilling til et annet dokument 8-forslag med samme innhold som forslaget her. I dok 8:77 (1993-94) la stortingsrepresentant Jan Simonsen fram følgende forslag: «Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om de nødvendige lovendringer slik at en forbryter som på samme tid straffes for flere forbrytelser idømmes straff for hver enkelt av lovbruddene slik at disse straffene blir summert sammen når den samlede straffutmålingen idømmes.» Forslaget ble avvist i Stortinget i samsvar med komiteflertallets tilråding, jf. Innst S nr 70 (1994-95). I begrunnelsen ble det vist til de samme hensyn som jeg har redegjort for ovenfor.

2. Andre tiltak mot kriminelle gjengangere

Jeg understreker at jeg er bekymret over omfanget av både vinnings- og voldskriminaliteten, spesielt de grove forbrytelsene. Men jeg tror ikke vi kan avskaffe gjentakelseskriminaliteten ved å endre straffeloven § 62. Derimot vil jeg framheve enkelte andre tiltak som vil få betydning i den type saker som er bakgrunnen for forslaget.

Det har i flere år vært arbeidet med å *reducere saksbehandlingstiden* i straffesaker. Jo kortere tid som går mellom den kriminelle handlingen og straffereaksjonene, jo mer effektivt må vi anta at straffen virker. For de kriminelle gjengangerne kommer i tillegg at de får mindre anledning til å pådra seg nye straffbare forhold som skal tas med i samme tiltale. Slik reduseres betydningen av «rabattordningen».

Selv om vi nå ser resultatene av arbeidet ved at straffesakene de fleste steder nå avvikles raskere enn før, er jeg opptatt av at arbeidet fortsetter. Først og fremst vil det dreie seg om *praktisk rettede tiltak* innenfor rammene av dagens lovgivning, men det kan også være behov for enkelte lovendringer. I et brev til Justiskomiteen 22 desember 1997 (vår sak nr 97/11268) i tilknytning til dokument 8:21 (1997-98) har jeg gjort rede for en del av disse. Jeg viser til redegjørelsen i brevet når det gjelder de tiltakene som ikke består av forslag til lovendringer.

I tillegg nevner jeg at Justisdepartementet i løpet av våren vil arrangere et symposium med bred deltakelse bl a fra domstolene og advokater om straffesaks-kjeden. Oppmerksomheten vil særlig bli rettet mot hurtighet i straffesaksbehandlingen.

Et forslag fra førstestatsadvokat Lasse Qvigstad om å *endre reglene om forkynnelse av dom og ankefrist* har vært til vurdering i departementet en tid. Forslaget går ut på at domsavsigelsen som hovedregel skal skje i rettsmøte der siktede/tiltalte er til stede, samtidig som ankefristen skal løpe fra domsavsigelsen. Slik kan man unngå forsinkelser i saksavviklingen som i dag skyldes at dommen må forkynnes av politiet. Det kan være vanskelig å få forkynt dommen for mange av de domfelte som ikke sitter i varetekt, og ankefristen begynner ikke å løpe før forkynnelsen.

Straffeprosesslovens regler om *forening av forfølgning mot samme person for flere straffbare handlinger* fører i praksis til en oppsamling av straffbare forhold som igjen fører til forsinkelser i straffesaksavviklingen. Straffeprosessloven § 13 første ledd sier at forfølgning mot samme person for flere straffbare handlinger skal forenes i en sak, såfremt det lar seg gjøre uten vesentlig forsinkelse eller vanske. Bestem-

melsen blir oppfattet av mange slik at tiltale for ett av flere straffbare forhold bare bør finne sted rent unntaksvis. Mange saker mot gjengangerne i strafferettsapparatet blir således svært omfattende før tiltale og pådømmelse, fordi saken stadig utsettes på grunn av at nye straffbare forhold kommer til. Dersom det i større grad hadde vært anledning til å vurdere konkret om det er hensiktsmessig å dele opp pådømmelsen av flere straffbare handlinger begått av samme person, kunne irettesettingen av gjengangersakene avvikles raskere og mer effektivt. Betydningen av «rabattordningen» i § 62 for den domfelte kan bli mindre ved en oppdeling av sakene.

Riktig nok er det slik at § 62 kommer til anvendelse også i tilfelle der nye straffbare handlinger pådømmes separat dersom handlingene ble begått i tiden før den forrige pådømmelsen, jf straffeloven § 64. Imidlertid blir gjerningspersonens praktiske muligheter til å begå nye straffbare handlinger mer begrenset jo kortere tid som går før tiltale og pådømmelse.

Mulige endringer i reglene om domsavsigelse og ankefrist og i straffeprosessloven § 13 blir drøftet i et *høringsnotat* departementet vil sende ut i løpet av våren.

Økt bruk av varetekt overfor de mest aktive gjengangerne vil også kunne bidra til å redusere denne kriminaliteten, samtidig som man unngår at mange forhold kommer til pådømmelse samtidig. Politiet kjenner de kriminelle gjengangerne og følger deres bevegelser nøye, slik at de raskt kan fremstilles for varetekt når de på nytt begår straffbare handlinger. Jeg har nylig satt i gang et arbeid med å utrede behovet for

endringer i varetektsreglene overfor kriminelle gjengangere. Bakgrunnen er blant annet at Stortinget har bedt Regjeringen om å utrede spørsmålet, jf Budsjettinnst S nr 4 (1998-99) s 13. I første omgang har departementet i brev 5 januar 1999 bedt Riksadvokaten om en redegjørelse for i hvilken grad gjeldende regler og praksis oppfattes som problematisk.

Høyesterett avsa 15 desember 1997 en dom som kan få betydning for domstolenes anvendelse av straffeloven § 62. Saken gjelder bl a 58 grove tyverier. Lagmannsrettens straff på fengsel i 1 år og 6 måneder ble skjerpet av Høyesteretts flertall på fire dommere til fengsel i 2 år og 3 måneder. Det ble uttalt at det kunne være grunn til en generell skjerpelse av straffenivået for tilbakefallsforbrytelser innenfor den mer omfattende vinningskriminalitet. Den aktuelle saken var riktig nok ingen typisk slik sak, fordi domfeltes tidligere dommer lå langt tilbake i tid. Med de hensyn som tilsa skjerpet straff for gjentakelse, tilsa også at domfeltes straff ble skjerpet. Den «rabatten» som i praksis gis for et større antall vinningsforbrytelser, var etter flertallets oppfatning blitt for stor. Straffenivået burde derfor heves for å få bedre samsvar mellom straffereaksjon og straffverdighet.

Jeg har tidligere gjort rede for dommen overfor Justiskomiteen i et brev 16 januar 1998. Dommen er nå trykt i *Retstidende* 1997 s 1976. Jeg har tro på at domstolene ved straffutmålingen i liknende saker lojalt retter seg etter Høyesteretts uttalelser så langt de rekker. For øvrig er det ennå for tidlig å si noe sikkert om hvilken virkning dommen får.